

345  
ERW  
a e.1



**ADMINISTRASI PENEGAKAN HUKUM PIDANA DALAM  
PENANGGULANGAN KEJAHATAN STRUKTURAL**

TESIS

Disusun dalam rangka pemenuhan persyaratan  
Penyelesaian studi pada Program Magister  
(S2) Ilmu Hukum UNDIP Semarang

Oleh

Mhd. Erwin, S.H.

Nim. B4A097038

Pembimbing

Prof. DR. I.S. Susanto, S.H.

**PROGRAM PASCA SARJANA ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG**

**2000**



**ADMINISTRASI PENEGAKAN HUKUM PIDANA DALAM  
PENANGGULANGAN KEJAHATAN STRUKTURAL**

Oleh

Mhd. Erwin, S.H.

Nim. B4A097038

TESIS

Telah diterima sebagai persyaratan dalam memperoleh

Gelar Magistèr Ilmu Hukum

.....Desember 2000 M

Semarang, .....

..... Ramadhan 1421 H

Pembimbing

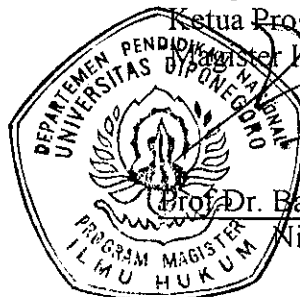
Prof. DR. I.S. Susanto, S.H.

Nip : 130.324.239

Mengetahui,

Ketua Program

Magistèr Ilmu Hukum UNDIP



Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, S.H.

Nip : 130.350.519

**PROGRAM PASCA SARJANA ILMU HUKUM**

**UNIVERSITAS DIPONEGORO**

**SEMARANG**

**2000**

## ABSTRACT

The criminal law enforcement is one of those institutions or criminal law enforcement process which is used as 'means' in selling the crime violations. As a matter of its existence which is considered as "multifactor", which means that its existence is formed and determined by over than 1 factor that it creates the following problem :<sup>1)</sup> the efforts to record all factors or components of such civil law enforcement into a single solid system,<sup>2)</sup> the efforts to justify such civil law enforcement based on the object (crimes and/or criminal).

We Can not presume that out poor civil law enforcement is solely caused by the mentality, morality or insufficient professionalism factors; but it is caused as well by unintegrated of criminal law enforcement which consists of<sup>1)</sup> the interaction between the law and institution & society,<sup>2)</sup> the interaction among the institution, and <sup>3)</sup> the interaction between the institution and society. The process of criminal law enforcement is then becoming discriminative but on the other hand all the criminal violators seems be treated in the same way without considering their classification (qualification) and type of crimes have been committed. As the consequence, there is a deviation between the agreed process and procedure that in any way will create premature decisions and 'depreciation' towards the specific crimes which are not supposed to be committed (Article 27 UUD 45) which demands 'the equity before law'. It does not mean that the discriminative treatment is not legalized but as long as such discrimination is applied based on the truth and justice and in line with the life norms.

By having 'the structural crimes' as the object, especially for the crimes related with the power structure, it is indicated that they are getting developed (either in quantity of quality)- In fact, the problem solving been performed seems to be ineffective and/or minimum which causes the crime violators to be escaped from the law prosecution. They seems to be protected by the power attached thereunto. This condition is described as the effort to avoid the structural crimes and the sweep away the 'powerful wall' which (potentially) provide such protection towards the crimes violators.

## ABSTRAK

Penegakan hukum pidana (criminal law enforcement), merupakan salah satu lembaga ataupun proses penegakan hukum yang dipergunakan sebagai "piranti" penyelesaian persoalan-persoalan pelanggaran hukum yang terjadi (kejahatan). Dikarenakan keberadaannya yang bersifat "multi faktor", dalam arti bahwa eksistensinya dibentuk dan ditentukan oleh lebih dari satu faktor, maka persoalan yang muncul adalah : **pertama**, upaya untuk mengadministrasikan faktor - faktor ataupun komponen-komponen penegakan hukum pidana tersebut agar menjadi satu kesatuan sistem yang utuh, dan **kedua** adalah upaya untuk menyesuaikan penegakan hukum pidana tersebut sesuai dengan objek yang dihadapkan kepadanya, yaitu kejahatan dan/atau penjahat.

Kita tidak dapat menafikkan, bahwa keperihatinan penegakan hukum pidana kita dewasa ini bukanlah hanya disebabkan oleh faktor "mentalitas" ataupun "moralitas", dan "profesionalitas" aparat (lembaga) penegakan hukum pidana yang "belum memadai". Lebih dari itu, adalah dikarenakan belum terbentuknya kesatuan dan keterpaduan di dalam penegakan hukum pidana (*the integrated of criminal law enforcement*), yang meliputi : interaksi antara hukum dengan aparat (lembaga) dan dengan masyarakat, interaksi antara sesama aparat (lembaga), serta interaksi antara aparat (lembaga) penegakan hukum pidana dengan masyarakat. Kemudian proses penegakan hukum pidana yang di satu sisi terkesan "diskriminatif", namun di sisi lain terkesan "menyamakan" proses penyelesaian (pemberlakuan) pelaku kejahatan, dengan tidak memandang klasifikasi (kualitas) si pelaku dan kejahatan yang dilakukan. Akibat yang selanjutnya terjadi, adalah penyimpangan antara proses dengan prosedur yang telah ditetapkan, sehingga melahirkan putusan-putusan yang bersifat "seadanya", dan "deponerisasi" kejahatan-kejahatan tertentu yang tidak sesuai dengan alasan ataupun dasar yang seharusnya. (Amanah Pasal 27 UUD 1945), yang menghendaki "persamaan dalam hukum", bukan berarti tidak membenarkan adanya perlakuan diskriminatif, selama diskriminatif yang diterapkan itu, berorientasi kepaan penegakan keadilan dan/atau kebenaran, dan tidak bertentangan dengan nilai-nilai kehidupan.

Dengan mengambil objek "kejahatan struktural", khususnya kejahatan-kejahatan yang berkaitan dengan struktur kekuasaan, yang dalam perkembangannya menunjukkan peningkatan (baik kuantitas maupun kualitas), sementara proses penyelesaian yang dilakukan terkesan tidak efektif dan/atau maksimal, yang mengakibatkan tidak sedikitnya pelaku-pelaku kejahatan struktural ini lepas dari tuntutan hukum, seolah-olah ia terlindungi oleh kekuasaan yang melekat padanya, melalui tulisan ini diuraikan persoalan administrasi penegakan hukum pidana sebagai upaya menanggulangi kejahatan struktural yang terjadi, dan sebagai langkah untuk meruntuhkan "dinding-dinding kekuasaan" yang terkesan (potensi) memberikan perlindungan bagi pelakunya.



## KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

**Pertama.** perkenankanlah penulis mengucapkan puji syukur ke hadirat Allah SWT, yang telah memberikan nikmat kehidupan berupa kesehatan, kelapangan waktu, ketenangan hati dan pemikiran, sehingga tugas akhir (tesis) yang merupakan salah satu pra-syarat penyelesaian studi di Program Studi S2 (Magister) Ilmu Hukum Universitas Diponegoro (UNDIP) Semarang, bidang kajian Sistem Peradilan Pidana, dapat diselesaikan. Selanjutnya izinkan penulis, mengajak kita semua untuk "menghadihkan" shalawat ke haribaan Nabi Besar Muhammad Saw, utusan Allah SWT yang telah melepaskan kita dari belenggu "kejahiliyaan" dan mengantarkannya ke alam yang terang benderang, dengan iman dan islam sebagai cahaya penerangnya. Bila boleh penulis mengemukakan, bahwa ajakan ini merupakan "kewajiban kita semua", terlebih-lebih dalam menanggapi persoalan krisis yang bersifat "multi dimensional", yang terjadi di Bumi Pertiwi ini. Karena krisis yang kita alami, penyebabnya adalah bertuara pada "kelalaian" dan/atau "kealpaan" kita terhadap nilai-nilai keimanan dan kemanusiaan yang menjadi tuntunan hidup dan seharusnya diperhatikan, sehingga muncul sifat-sifat dan tindakan-tindakan yang mengundang datangnya "azab".

**Kedua,** kelahiran dan kematian merupakan dua kejadian yang bersifat individual atau personal. Dalam arti, bahwa kedua kejadian tersebut dialami oleh tiap-tiap manusia dengan sendiri-sendiri. Namun proses kehidupan yang ada diantara dua kejadian tersebut tidak dapat dilalui oleh tiap-tiap manusia secara individual atau terlepas dari hubungan dengan manusia lainnya. Tiap-tiap manusia membutuhkan manusia lainnya, agar masing-masing dapat hidup normal di dalam menjalani kehidupan. Bersandar pada pemikiran tersebut, penulis menyadari bahwa apa yang penulis peroleh dalam kehidupan, khususnya dalam dunia pendidikan, dari tingkat awal sampai tingkat yang insya' Allah diperoleh saat ini, tidaklah didasarkan kepada usaha dan/atau upaya penulis pribadi, melainkan diperoleh atas bantuan dan dukungan yang diberikan berbagai pihak. Oleh karenanya, dengan selesainya tesis ini, perkenankanlah penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. H. Purwahid Patrik, S.H. (Alm), yang saat menjabat Ketua Program Studi S2 (Magister) Ilmu Hukum UNDIP Semarang, telah membantu kelancaran penulis di dalam mengajukan judul dan proposal penelitian tesis ini (semoga arwah almarhum diterima Allah SWT, dijauhkan dari siksa kubur, dan ditempatkan pada tempat yang sebaik-baiknya, di tempat yang diridhoi-Nya) ;
2. Bapak Prof.Dr.H. Barda Nawawi Arief, S.H., selaku Ketua Program Studi S2 (Magister) Ilmu Hukum UNDIP Semarang, yang telah memberikan masukan dan bimbingan kepada penulis pada saat *review* proposal, dan memberikan penulis beberapa literatur yang dibutuhkan ;
3. Bapak Prof.Dr.I.S. Susanto, S.H., yang telah bersedia menjadi pembimbing penyelesaian tesis ini, dan dengan sabar serta kualitas keilmuan yang dimiliki telah memberikan bimbingan, arahan, dan literatur yang penulis butuhkan, serta dukungan moral yang dari awal sampai tesis ini selesai ;
4. Bapak Prof.Dr. Satjipto Rahardjo, S.H., yang telah memberikan masukan kepada penulis pada saat perkuliahan maupun *review proposal*, khususnya dalam menatap penegakan hukum pidana dari konteks sosial ;
5. Ibu Dr. Rami Warassih, S.H., M.S., yang dengan pengetahuan Beliau di bidang metodologi penelitian, telah memberikan masukan-masukan berharga bagi penulis pada saat *review* proposal, sehingga penulis memiliki bekal yang dapat mempermudah di dalam melakukan penelitian ;
6. Bapak Prof.Dr.Loebby Loqman, S.H., M.H., atas kesediaan Beliau memberikan masukan, khususnya terhadap materi yang berkaitan dengan kejahatan-kejahatan yang melibatkan struktur kekuasaan, dan melakukan koreksi pada bagian-bagian tertentu dari tesis ini ;
7. Bapak Drs. H. Amir Sy Ishak, S.H., (Kabag TU. Pidsus Kejaksaan Agung R.I), yang telah memberikan data yang penulis butuhkan, baik itu yang berkaitan dengan kejahatan struktural maupun administrasi penegakan hukum pidana ;
8. Bapak/Ibu dari : Kepolisian R.I, Departemen Hukum dan Perundang-undangan (Departemen Kehakiman), BPHN, dan Lembaga Pemasyarakatan Anak Tangerang, yang telah mempermudah penulis dalam perolehan data ;

9. Bapak/Ibu Dosen Program Studi S2 (Magister) Ilmu Hukum UNDIP, yang telah memberikan bekal pendidikan dan pengetahuan kepada penulis, sehingga sampai ke tingkat pendidikan yang lebih baik, serta contoh ideal sebagai seorang pendidik ;
10. Bapak H. Amrizal Pulungan, S.H., H. Saiful Anwar, S.H., H.M. Kamaluddin Lubis, S.H., dan H.M. Yunus Rasyid, S.H., yang pada saat menjabat Dekanat Fak. Hukum UISU Medan, telah memberikan kesempatan dan kepercayaan kepada penulis untuk melanjutkan studi ke Program Studi S2(Magister) Ilmu Hukum UNDIP Semarang ;
11. Bapak H. Saiful Anwar, S.H., M.Hum, Ibu Habsyah Lubis, S.H., Bapak H. Mangasi Simbolon, S.H., dan Bapak Drs. Hamdan Nasution, Dekanat Fak. Hukum UISU Medan saat ini, yang telah banyak memberikan bantuan dan dukungan moral dan material kepada penulis selama menjalani pendidikan ;
12. Bapak/Ibu, para pendidik penulis, mulai dari Sekolah Dasar (SD) Putrayani Panti Pematang Siantar, Sekolah Menengah Pertama (SMP) Taman Siswa Pematang Siantar, Sekolah Menengah Atas (SMA) Negeri 2 Pematang Siantar, Fak. Hukum UISU Medan, yang telah memberikan bekal pendidikan dan pengetahuan sehingga penulis sampai pada pemahaman akan hakikat yang tersembunyi di sebalik pergantian siang dan malam ;
13. Bapak/Ibu staf administrasi Program Studi S2(Magister) Ilmu Hukum UNDIP Semarang, yang telah membantu mempermudah (memperlancar) proses administrasi perkuliahan dan penelitian penulis ;
14. Bapak/Ibu staf administrasi Fak. Hukum UISU Medan, yang telah membantu memperlancar proses pengiriman kebutuhan financial penulis selama mengikuti perkuliahan di Semarang ;
15. Bapak/Ibu, teman-teman penulis dalam perkuliahan (Angkatan XV), yang walaupun dari segi usia, pendidikan, pengetahuan, dan pengalaman hidup, jauh lebih tinggi dari penulis, namun dalam perjalanan kuliah tidak segan-segan membantu memberikan dukungan, ingatan, dan semangat kepada penulis, sehingga penulis memperoleh satu semangat di dalam mengikuti dan menyelesaikan perkuliahan ;

16. Mahasiswa Fak. Hukum UISU Medan, yang telah mengikhlaskan sebagian dari biaya yang diberikan ke Fak. Hukum UISU Medan, untuk dipergunakan membiayai perkuliahan dan kehidupan penulis selama menjalani perkuliahan di Semarang ;
17. Bapak/Ibu H.M. Choiri sekeluarga, yang tidak henti-hentinya memberikan ingatan dan dukungan moral kepada penulis ;
18. Bapak/Ibu/Masyarakat RW. III Kelurahan Peterongan, yang dengan suasana kekeluargaan telah menerima dan menjadi wadah penulis di dalam mengobati rasa jenuh yang terkadang penulis alami, dan ;
19. Saudari Wulandari, atas kesediannya membantu penulis menterjemahkan beberapa bagian dari literatur asing, yang penulis butuhkan dalam penyusunan dan penyelesaian tesis ini.

Ketiga, pada kesempatan ini penulis menghaturkan hormat dan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada Ibunda Ernawati dan Ayahanda Abdul Hadi Ismail (alm), orang tua yang tidak mengenal lelah dan tidak mengharapkan pamrih telah melahirkan, mendidik, dan mengasuh penulis dari “buayan” sampai saat ini. Do’a, tulus, pribadi, dan tauladan yang mereka berikan kepada penulis, merupakan bekal bagi penulis dalam menjalani hidup dan kehidupan ini, semoga Allah SWT tidak melupakan perjuangan dan pengorbanan mereka di dalam mendidik dan membesarkan penulis, dan menghadiahkan keduanya kenikmatan dan ketenangan hidup dunia dan akhirat. Amiin. Kepada kakak-kakak penulis, Juliarti Ir., Isniawati, Juniarti, dan adinda Novidawati, S.H., do’a, dukungan moral yang kalian berikan, dan dinamika bersaudara yang terbina di dalam keluarga, telah menjadi “cambuk” bagi penulis untuk menyelesaikan studi ini. Khusus kepada Abangda Ridwan Abdul Halim, SmHk dan keluarga, penulis menghaturkan terima kasih, karena tanpa dukungan moral dan material dari beliau, sulit bagi penulis untuk memperoleh jenjang pendidikan yang lebih baik ini. Kepada keponakan penulis Riri Indriyani, penulis (oom) berharap semoga “setitik” keberhasilan ini dapat menjadi dorongan bagi Indri, agar lebih rajin dalam belajar dan beribadah.

Akhirul qalam, terhadap semua komponen yang telah memberikan bantuan, penulis berdo'a semoga Allah SWT memberikan imbalan terhadapnya. Semoga tulisan yang masih jauh dari mendekati kesempurnaan, dan masih mengharapkan masukan/kritik/saran dari para pembacanya, tidak hanya memberikan manfaat kepada penulis secara pribadi, tetapi dapat bermanfaat bagi siapa saja yang berkenan membacanya. Amin.

Billahitaufiq Walhidayah,

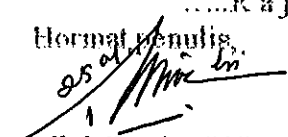
Wassalamu'alaikum Wr. Wb

.....Oktober 2000 M

Semarang, .....

.....R a j a b 1421 H

Hormat penulis,

  
Mhd. Erwin, S.H.

Nim. B4A097038

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>JUDUL</b> .....	
<b>LEMBAR PENGESAHAN</b> .....	
<b>ABSTRAK</b> .....	i
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	ii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	vii
<b>BAB I : PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Perumusan Masalah .....	10
C. Tujuan Penelitian .....	11
D. Kontribusi Penelitian .....	12
E. Kerangka Teori .....	12
F. Metode Penelitian .....	19
1. Paradigma Penelitian .....	19
2. Pendekatan .....	20
3. Jenis dan Sumber Data .....	22
4. Teknik Pengumpulan Data .....	23
5. Lokasi dan Sampel Penelitian .....	23
6. Analisis Data .....	24
7. Teknik Pengecekan Validitas Data .....	25
G. Sistematika Penulisan .....	25
<b>BAB II : TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	27
A. Gambaran Umum Administrasi Penegakan Hukum Pidana .....	27
1. Pengertian .....	30
a. Administrasi .....	30
b. Penegakan Hukum Pidana .....	37
c. Administrasi Penegakan Hukum Pidana .....	43

2. Ruang Lingkup Administrasi Penegakan Hukum Pidana .....	46
a. Administrasi Perumusan Hukum Pidana ...	51
b. Administrasi Peradilan Pidana ....	75
c. Administrasi Pelaksanaan Pidana ....	82
d. Administrasi Aparat Penegak Hukum ....	89
B. Gambaran Umum Tentang Kejahatan Struktural .	96
1. Istilah dan Pengertian .....	98
a. Kejahatan .....	98
b. Kejahatan Struktural .....	106
2. Ruang Lingkup Kejahatan Struktural .....	111
a. Ruang Lingkup Kejahatan Struktural Berdasarkan Struktur Sosial .	111
b. Ruang Lingkup Kejahatan Struktural Berdasarkan Latar Belakang .	114
c. Ruang Lingkup Kejahatan Struktural Dari Sudut Pelaku .	117
3. Modus Operandi Kejahatan Struktural .....	118
a. Dari Sisi Tujuan .....	124
b. Dari Sisi Sarana .....	139
C. Urgensi Administrasi Penegakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan Struktural .	143
1. Dari Sisi Proses Penegakan Hukum Pidana ....	143
2. Dari Sisi Kejahatan Struktural ....	145
<b>BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	147
A. Pengantar .....	147
B. Model Administrasi Penegakan Hukum Pidana Indonesia Dalam Penanggulangan Kejahatan Struktural .	151
1. Model Administrasi Penegakan Hukum Pidana Indonesia Dalam Penanggulangan	

Kejahatan Struktural Berdasarkan Analisis Terhadap Peraturan Perundang-undangan	153
a. Pengaturan Kejahatan Struktural Di Dalam KUHP	159
b. Pengaturan Kejahatan Struktural Di Luar KUHP	170
2. Model Administrasi Penegakan Hukum Pidana Indonesia Dalam Penanggulangan Kejahatan Struktural Berdasarkan Analisis Terhadap Penerapan Hukum Pidana	188
a. Pengaturan Yang Bias	188
b. Kinerja Peradilan Pidana Indonesia	199
c. Fenomena Administrasi Peradilan Pidana Indonesia	213
C. Faktor Yang Mempengaruhi Terbentuknya Model Administrasi Penegakan Hukum Pidana Indonesia Dalam Penanggulangan Kejahatan Struktural	228
1. Dominasi Kekuasaan Di Bidang Perundang-Undangan	228
2. Dominasi Kekuasaan Dalam Penerapan Hukum Pidana	241
a. Aspek Kelembagaan	242
b. Aspek Perundang-Undangan	251
D. Langkah Kebijakan Dalam Mewujudkan Model Administrasi Penegakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan Struktural	257
1. Langkah Kebijakan Di Bidang Perundang-Undangan Hukum Pidana	259
a. Struktur Kelembagaan	259
b. Mekanisme Perumusan Peraturan	



Perundang-Undangan	264
c. Evaluasi Kebijakan Perundang-Undangan	286
2. Langkah Kebijakan Di Bidang Penerapan	
Hukum Pidana	289
a. Bidang Perundang-Undangan	292
b. Bidang Kelembagaan (Peradilan Pidana)	294
c. Bidang Aparat Peradilan	300
<b>BAB IV : PENUTUP</b>	303
A. Kesimpulan	303
B. Rekomendasi	310
<b>Daftar Pustaka</b>	313

# BAB I

## PENDAHULUAN

### B. Latar Belakang

Mengawali pembicaraan pada hampir setiap pertemuan ilmiah (perkuliahan, seminar, maupun penataran), yang diselenggarakan di tengah-tengah menggejalanya reformasi yang terjadi di penghujung tahun 1990-an atau menjelang masuknya millenium ke-3 (era global), Satjipto Rahardjo kerap kali mengemukakan bahwa, "Indonesia saat ini merupakan "laboratorium" yang baik bagi dunia penelitian (*research*). Khususnya bagi dunia ilmu hukum, ungkapan Satjipto Rahardjo tersebut, berkaitan dengan fenomena reformasi yang "diwarnai" dengan terjadinya penyimpangan penyimpangan, baik itu yang dilakukan oleh masyarakat maupun aparatur pemerintah (negara), yang menguji eksistensi atau peran hukum dalam kehidupan.

Keberhasilan reformasi yang dimotori oleh mahasiswa dan masyarakat Indonesia di dalam membuka "katub kekuasaan" yang selama kurang lebih 32 tahun menjadi "penghalang" bagi berjalannya proses demokrasi,<sup>1</sup> yang kemudian berdampak kepada terungkapnya penyimpangan yang dilakukan oleh penguasa Orde Baru, elit-elit politik, dan pihak-pihak yang berhubungan dengan kekuasaan pada masa

---

<sup>1</sup> Terbukanya katub kekuasaan dimaksud ditandai dengan mundurnya pucuk pimpinan pemerintahan Orde Baru (H.M. Soeharto), pada tanggal 21 Mei 1998.

itu.<sup>2</sup>

Berkaitan dengan penegakan hukum pidana (*criminal law enforcement*), tidak sedikit kasus-kasus kejahatan yang telah diproses pada masa kekuasaan regim Orde Baru tersebut, kemudian diproses kembali, dikarenakan dianggap tidak mencerminkan prinsip-prinsip keadilan dan kebenaran, seperti kasus Marsinah, pembunuhan Wartawan Bernas (kasus Udin), Kedung Ombo, Tanjung Priok, penculikan aktivis demokrasi, dan kasus kasus lain yang disinyalir melibatkan komponen struktur kekuasaan.

Beberapa pandangan yang mengemukakan tentang eksistensi (fungsi atau peran hukum) sebagai sentralnya pengaturan pergaulan hidup,<sup>3</sup> dan sarana pengintegrasi, adalah :

1. Satjipto Rahardjo, mengemukakan :

Sebagai sarana kontrol sosial, maka hukum bertugas menjaga agar masyarakat tetap bereda di dalam pola-pola tingkah laku yang telah diterimanya".<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Bandingkan dengan pandangan Spinellis yang mengemukakan : "*a disputed question is the extent to which persons having exercise political power under a previous regime are criminally liable after the fall of such regime for their conduct deemed criminal under the rules of the new regime* (tidak dapat disangsikan bahwa terhadap orang-orang yang pernah mendapatkan pelatihan politik di bawah regime yang terdahulu, dikenai pertanggungjawaban kriminal atas perbuatannya, hal ini terjadi setelah regimnya jatuh, dimana oleh perundang-undangan pada regim yang baru "mereka" dianggap penjahat ; penulis).

Dionysious Spinellis, *Crimes of Politicians in Offices (or "Top Hat Crimes)*, General Report for Round Table Discussion at the xv International Congress of Penal Law, Tuesday, September 6, 1994, hal., 18-19.

<sup>3</sup> *Law is a central concept in human society, without it indeed there would be no society.*

Lili Rasjidi & I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosda Karya, Bandung, Cetakan ke-1, 1993, hal., 28.

<sup>4</sup> Satjipto Rahardjo (1), *Hukum Dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, Cetakan ke-4, 1980, hal., 117.

2. Soerjono Sekanto, mengemukakan :

Norma atau kaedah hukum bertujuan agar tercapainya kedamaian di dalam kehidupan bersama, dimana kedamaian berarti suatu keserasian antara ketertiban dengan ketenteraman, atau keserasian antara keserikatan dengan kebebasan, sehingga tugas hukum adalah tidak lain daripada mencapai suatu keserasian antara kepastian hukum dengan kesebandingan hukum.<sup>5</sup>

3. Adam Podgorecki dan Christopher J. Whelan (pada saat mengemukakan konsep masyarakat, yaitu :

Masyarakat, adalah suatu sistem yang dibangun di atas sekumpulan nilai-nilai umum yang diinterelasikan oleh anggota-anggotanya dalam suatu proses sosialisasi, dimana melalui proses sosialisasi inilah seorang individu belajar tentang bagaimana ia harus bertindak sesuai dengan norma-norma yang berlaku dalam lingkungan sosialnya, bagaimana ia harus memberikan aksi dan reaksi terhadap aturan-aturan dan nilai yang berlaku di dalam lingkungan-nya, yang semua itu merupakan bagian dari pembentukan mentalnya.<sup>6</sup>

Sehubungan ujian yang dihadapi oleh dunia hukum Indonesia di tengah-tengah krisis yang bersifat multidimensional, pada era reformasi (pasca kekuasaan regim Orde Baru) dewasa ini, selanjutnya Satjipto Rahardjo mengemukakan :

*dan selanjutnya*

Suatu sistem hukum dikatakan hancur manakala sebagai akibat dari pertukarannya dengan perubahan-perubahan tersebut, ia tidak mampu mempertahankan eksistensinya, sehingga harus mengarah terhadap tekanan perubahan tersebut, sebaliknya apabila ia sanggup mengatasi tantangan-tantangan tersebut dan mampu beradaptasi dengan baik terhadap perubahan-perubahan yang terjadi disekelilingnya, maka sistem hukum itu akan hidup.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Soerjono Soekanto (1), **Faktor Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Cetakan ke-3, 1993, hal., 2.

<sup>6</sup> Adam Podgorecki & Christopher J. Whelan, *Sociological Approaches To Law 1981* (terjemahan), Oleh, Rnc. Widyaningsih & G. Kartasapoetra, **Pendekatan Sosiologis Terhadap Hukum**, Bina Aksara, Jakarta, Cetakan ke-1, 1987, hal., 111-112.

<sup>7</sup> Satjipto Rahardjo (2), **Ilmu Hukum**, Citra Aditya Bakti, Bandung, Cetakan, ke-3, 1991, hal., 190.

Serta :

Fenomena hukum yang dikesampingkan (*desuetudo*), yaitu manakala suatu penegakan hukum itu oleh masyarakat dirasa tidak memadai lagi, dan masyarakat lalu mencari jalannya sendiri untuk mengatur masalah-masalah yang dihadapinya.<sup>8</sup>

Tindakan-tindakan masyarakat yang dewasa ini cenderung memilih atau menetapkan sendiri metode atau cara di dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang dihadapinya, yang seolah-olah menggambarkan kegagalan sistem hukum dan penegakan hukum yang dibangun oleh regim Orde Baru, karena terkesan dikesampingkan (*desuetudo*), seperti tergambar dalam pilihan tindakan masyarakat guna menyelesaikan persoalan dukun santet, dan partisipasi di dalam penyelesaian konflik etnis yang terjadi di beberapa daerah (wilayah) Indonesia (Ambon, Maluku, Ujung Pandang, Kalimantan, dan DOM Aceh), yang mengancam integrasi bangsa, tidak terlepas dari fenomena penegakan hukum (*law enforcement phenomenon*) yang bersifat diskriminatif, tidak transparan, dan proses yang diterapkan terkadang tidak sepenuhnya sesuai dengan prosedur yang ditetapkan sebelumnya, terlebih lagi bila yang menjadi objek penerapan hukum tersebut, adalah pemegang tampuk-tampuk tertentu dari kekuasaan, dan elit-elit yang dekat dengan kekuasaan, sehingga rakyat tidak percaya dan tidak patuh terhadap aturan pemerintahan (*civil disobedience*).

---

<sup>8</sup> Satjipto Rahardjo (3), *Permasalahan Hukum Di Indonesia*, Alumni, Bandung, Cetakan ke-5, 1983, hal., 16.

Memperhatikan realitas,<sup>9</sup> hukum dan penegakan hukum di Indonesia dewasa ini, baik dalam bentuk perundang-undangan (realitas konseptual) maupun dalam praktek penerapan hukum (realitas fenomena), yang cenderung diwarnai dengan adanya penyimpangan, ada baiknya dikemukakan ungkapan Padmo Wahjono dalam M. Busyro Muqoddas, pada kurun waktu delapan tahun yang lalu, karena bias dari kondisi yang dikemukakan Padmo Wahjono tersebut tergambar pada saat ini. Adapun “petikan” dari ungkapan Padmo Wahjono tersebut, adalah :

Bahwa pada saat ini kita sedang mengalami proses pertumbuhan hukum yang liar (*wilde groei van het recht*), artinya hukum tumbuh dan berkembang tanpa bersandar pada suatu sistem hukum.<sup>10</sup>

Sementara terhadap tindakan-tindakan masyarakat yang cenderung mengarah pada timbulnya penyimpangan (kejahatan) di dalam menyelesaikan persoalan, karena didorong oleh emosionalitas dan “kesatuan paham”, Ki. Supriyoko (Ketua Himpunan Indonesia Untuk Pengembangan Ilmu Ilmu Sosial, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta), dengan merujuk pada pemikiran Daniell Bell dalam *The Coming of Post Industrial Society* (1975), mengemukakan :

“..., seperti Indonesia, karena kadar intelektualitas khalayak yang relatif rendah, maka ketahanan sosial masyarakat pra industri sangat mudah digoyah oleh peristiwa-peristiwa yang terjadi di luar kebiasaannya, apalagi peristiwa politik dan kerusuhan politik,

<sup>9</sup> I.S. Susanto mengkalsifikasikan hakikat realitas ke dalam dua golongan, yaitu : realitas konseptual dan realitas fenomena  
Lebih jelasnya lihat I.S. Susanto (1), **Pemahaman Kritis Terhadap Realitas Sosial**, Tulisan Dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum-UNDIP, Semarang, Nomor : 2, 1992.

<sup>10</sup> M. Busyro Muqoddas, et.all., **Politik Pembangunan Hukum Nasional**, UII-Press, Yogyakarta, Cetakan ke-1, 1992, hal., x.

masyarakat pra industri cenderung menanggapi peristiwa seperti itu secara emosional daripada rasional".<sup>11</sup>

Peralihan atau pergantian kekuasaan dari Orde Baru kepada Orde Reformasi, yang dilakukan melalui pelaksanaan Pemilihan Umum (Pemilu 1999), dan memilih KH. Abdurrahman Wahid (Gusdur) sebagai Presiden R.I ke-4, dan Megawati Soekarnoputri sebagai Wakil Presiden,<sup>12</sup> diharapkan dapat memberikan perubahan atau "angin segar" di dalam suasana kehidupan bangsa yang berada digerbang "disintegrasi". Akan tetapi kenyataan menunjukkan hal yang sebaliknya, Kabinet Persatuan Nasional yang sebelumnya dibangun oleh kekuatan partai-partai politik yang tergabung di dalam "poros tengah", dalam perjalanannya menunjukkan kesenjangan.

Sikap Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan (Presiden K.H. Abdurrahman Wahid), yang dikatakan cenderung "kontraversial", dan kerap kali menentukan dan mengambil kebijakan yang bersifat "sepihak", dengan mengabaikan keberadaan lembaga negara yang lain, yang seharusnya menjadi "patner" di dalam menentukan kebijakan (seperti : kasus pergantian Kapolri, Kepala Staf TNI-AD dan TNI-AL), serta terkesan mengabaikan tugas pokok yang diamanahkan TAP.MPR.<sup>13</sup> Kemudian sikap pemimpin lembaga tertinggi negara yang terkesan arogan yang kerap kali mengeluarkan

<sup>11</sup> Ki. Supriyoko, *Teori Konflik Dalam Politik Kerusahan*, Tulisan Dalam *Harian Kedaulatan Rakyat*, Yogyakarta, Rabu, 23 Februari 2000, hal., 6.

<sup>12</sup> Dikatakan sebagai Presiden R.I ke-4 dikarenakan H.M. Soeharto (Presiden R.I ke-2), yang mengundurkan diri sebagai Presiden, sebagai akibat desakan arus reformasi, telah menempatkan Wakil Presiden (Prof.Dr.Ing. B.J. Habibie) sebagai Presiden R.I ke-3, sampai diselenggarakan Pemilu 1999.

<sup>13</sup> Lihat Sri Nuryanti (Kepala Departemen Kajian Dan Penelitian *Research Institute for Democracy and peace (RIDEP)*), Dalam *Harian Kompas*, Selasa, 31 Nopember 2000, hal., 1.

pernyataan atau ungkapan-ungkapan yang memicu suasana kehidupan yang tidak sehat, ditambah lagi dengan kinerja aparat (lembaga) negara yang kehilangan kearifan (*wisdom*) di tengah-tengah masyarakat.

Gambaran seperti di atas, dikemukakan oleh Forum Rektor Indonesia, bahwa :

Yang memperhatikan, adalah sikap tokoh puncak seperti Ketua MPR (Amien Rais), Ketua DPR (Akbar Tanjung), Presiden (K.H. Abdurrachman Wahid), dan Wakil Presiden (Megawati Soekarnopoetri), yang mulai melupakan amanah yang diberikan rakyat tetapi sibuk mengeluarkan pernyataan - pernyataan kontroversial, yang membingungkan dan menggelisahkan rakyat.<sup>14</sup>

Konflik di tingkat elit-elit politik yang cenderung mengarah kepada perebutan kekuasaan menempatkan janji penegakan supremasi hukum merupakan "buah bibir" untuk melegakan rakyat, karena kenyataan yang ada menggambarkan bahwa penegakan hukum (*law enforcement*) belum dapat mengungkap dan menyelesaikan kejahatan yang melibatkan komponen dari struktur kekuasaan secara tuntas, baik yang terjadi pada masa pemerintahan regim Orde Baru maupun Orde Reformasi saat ini. Sebagai contoh, adalah : kasus dugaan KKN (Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme) penguasa Orde Baru (H.M. Soerharto) dan kroni-kroninya, kasus penculikan aktivis demokrasi, peristiwa Tri Sakti dan Semanggi, dan kasus dugaan keterlibatan penguasa Orde Reformasi (K.H. Abdurrachman Wahid) dalam penyelewengan dana yayasan "Yanatera" (*Bulloggate* dan *Brunaigate*).

<sup>14</sup> Forum Rektor Indonesia, **Tokoh Tokoh Puncak Kehilangan Kearifan**, Dalam *Harian Kompas*, Sabtu, 11 Nopember 2000, hal., 6



Di samping persoalan-persoalan di atas, krisis hukum dan penegakan hukum yang terjadi dewasa ini, juga dikarenakan oleh profesionalitas, mentalitas, dan moralitas dari komponen yang terlibat dalam proses penerapan hukum “tidak memadai”. Orientasi “prosedural” dan “efisiensi”, menyebabkan aparat penegak hukum dan keadilan mengenyampingkan nilai - nilai sosial yang ada di luar norma hukum. Orientasi kepada kepentingan dan keuntungan financial membuat pengacara mengenyampingkan “etika profesi” yang berlaku baginya.

Kompleksitas persoalan yang mewarnai krisis hukum dan penegakan hukum dewasa ini, bila tidak segera dicermati sedini dan semaksimal mungkin, dimungkinkan akan merubah konsepsi dan karakteristik pemerintahan negara Indonesia sebagai negara hukum (*rechtsstaat*) sebagaimana yang dirumuskan pada poin pertama dari Tujuh Kunci Pokok Pemerintahan Indonesia, yaitu :

1. Indonesia, adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) ;
2. Pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusional;
3. Kekuasaan negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) ;
4. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan negara tertinggi di bawah Majelis ;
5. Presiden tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) ;
6. Menteri Negara adalah pembantu Presiden, Menteri Negara tidak bertanggungjawab kepada DPR, dan ;
7. Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas.<sup>15</sup>

Bertitik tolak pada atau dari persoalan-persoalan di atas dan mengangkat satu bentuk atau jenis kejahatan yang “marak” disoroti dalam

---

<sup>15</sup> Lihat Penjelasan Umum UUD 1945

suasana kehidupan bangsa Indonesia dewasa ini, yaitu kejahatan yang melibatkan struktur kekuasaan (yang dalam tulisan ini selanjutnya diistilahkan sebagai kejahatan struktural),<sup>16</sup> serta dengan berpedoman kepada :

**Pertama**, bahwa hukum dan penegakan hukum sebagai suatu sistem merupakan “satu kesatuan” di dalam mencapai tujuan, oleh karenanya kerusakan yang terjadi di dalam sistem tersebut, tidaklah seharusnya “dialaskan” kepada salah satu sub sistem atau komponen dari sistem penegakan hukum, yang selanjutnya menempatkan komponen tertentu tersebut pada posisi yang “disudutkan”, sebagaimana yang tergambar dalam pengakuan politis Kabinet Persatuan Nasional terhadap keperihatinan kondisi hukum dan penegakan hukum Indonesia, yang dituangkan dalam Ketetapan MPR Nomor : IV/MPR/1999, tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), yang cenderung menyudutkan aparat penegak hukum, yaitu

1. Aline ke-7 Bab II :

Di bidang hukum terjadi perkembangan yang kontraversial, di satu pihak materi hukum, pembinaan aparatur, sarana dan pra-sarana hukum menunjukkan peningkatan, namun di lain pihak tidak diimbangi dengan peningkatan integritas moral dan profesionalisme aparat penegak hukum, kesadaran hukum, mutu pelayanan, serta tidak adanya keadilan hukum, sehingga mengakibatkan supremasi hukum belum dapat diwujudkan.

2. Alinea ke-9 Bab II :

Kondisi hukum yang sedemikian, mengakibatkan perlindungan dan penghormatan Hak Asasi Manusia (HAM) di Indonesia masih memperhatikan, yang terlihat dari berbagai pelanggaran HAM, antara lain dalam bentuk tindak kekerasan, diskriminasi, dan kesewenang-wenangan.

---

<sup>16</sup> Penjelasan terhadap Kejahatan Struktural diuraikan pada Bab II.

Kedua, satu pandangan yang mengemukakan bahwa suatu persoalan yang patut diperhatikan di dalam menganalisis krisis atau kerusakan yang terjadi dalam sebuah sistem pada masa pergolakan adalah persoalan administrasi (pengaturan),<sup>17</sup> maka penelitian (tulisan) ini berupaya menggambarkan persoalan administrasi penegakan hukum pidana dalam penanggulangan kejahatan struktural.

## B. Perumusan Masalah

Penelitian (*research*) merupakan usaha menemukan pemecahan (solusi) atas suatu permasalahan yang dilakukan secara sistematis dan metodologis.<sup>18</sup> Di samping sebagai suatu persoalan yang harus dibahas, permasalahan juga berfungsi memberikan arah bagi sebuah penelitian, agar penelitian yang dilakukan tidak terlalu “luas” atau sebaliknya terlalu “sempit” sehingga ke luar dan tidak sesuai dengan judul ataupun topik yang diteliti.

Bertolak dari pandangan di atas, maka dalam melakukan penelitian terhadap administrasi penegakan hukum pidana dalam penanggulangan kejahatan struktural, agar hasil penelitian, nantinya dapat menggambarkan persoalan-persoalan yang terkandung dalam judul penelitian, berikut dirumuskan dan ditetapkan beberapa permasalahan yang menuntun penulis dalam melakukan analisis dan pembahasan.

---

<sup>17</sup> Lihat Dwight Waldo dalam H. George Frederickson, *New Public Administration, The University of Alabama-Press, Alabama-USA (1980)*, (terjemahan) Oleh Al Khozei Usman, *Administrasi Negara Baru*, LP3ES, Jakarta, Cetakan ke-4, 1994, hal., V.

<sup>18</sup> Lihat Soejono Soekanto (2), *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, Cetakan ke-3, 1986, hal., 2-3.

Adapun permasalahan yang dimaksud, dirumuskan dan ditetapkan sebagai berikut :

1. Bagaimana penegakan hukum pidana di dalam penanggulangan kejahatan struktural ?
2. Mengapa tercipta satu bentuk atau model administrasi penegakan hukum pidana dalam penanggulangan kejahatan struktural ?
3. Langkah kebijakan apa yang kemungkinan dapat ditetapkan dalam mewujudkan bentuk atau model administrasi penegakan hukum pidana yang efektif di dalam menanggulangi kejahatan struktural ?

### C. Tujuan Penelitian

Merujuk pada latar belakang dan perumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini, adalah :

1. Menganalisis dan mengemukakan bentuk penegakan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan struktural ;
2. Menguraikan dan menjelaskan faktor-faktor yang menjadi latarbelakang terbentuknya model atau bentuk administrasi penegakan hukum pidana dalam penanggulangan kejahatan struktural, dan ;
3. Mengemukakan kemungkinan-kemungkinan kebijakan yang dapat diterapkan dalam menciptakan bentuk administrasi penegakan hukum pidana, yang baik atau efektif dipergunakan untuk menanggulangi kejahatan struktural.

#### **D. Kontribusi Penelitian**

Adapun kontribusi yang diharapkan dapat diberikan oleh penelitian ini, adalah :

1. Memberikan informasi kepada masyarakat pada umumnya, dan aparat penegak hukum khususnya tentang fenomena administrasi penegakan hukum pidana dalam penanggulangan kejahatan struktural ;
2. Memberikan informasi kepada masyarakat pada umumnya dan aparat penegak hukum khususnya, tentang faktor-faktor yang menjadi latarbelakang terbentuknya model administrasi penegakan hukum pidana dalam penanggulangan kejahatan struktural, dan ;
3. Dengan dikemukakannya poin 1 dan 2 tersebut, diharapkan masyarakat dan aparat penegak hukum memperoleh pengetahuan dan pemahaman tentang pokok-pokok persoalan yang patut mendapat perhatian dalam menata bekerjanya penegakan hukum pidana. Khususnya bagi penentu kebijakan, dapat merumuskan dan menetapkan kebijakan yang efektif untuk diterapkan dalam menata administrasi penegakan hukum pidana dalam penanggulangan kejahatan struktural.

#### **E. Kerangka Teori**

Soerjono Soekanto mengemukakan faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, sebagai berikut :

1. Faktor hukumnya sendiri ;
2. Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum ;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum

4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau ditetapkan, dan ;
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.<sup>19</sup>

Bertitik tolak pada pandangan Soerjono Soekanto di atas, maka dalam melakukan analisis dan pembahasan terhadap administrasi penegakan hukum pidana, minimal terdapat 3 (tiga) komponen yang perlu mendapat perhatian, yaitu :

1. Komponen kelembagaan, yang meliputi lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan, lembaga penerapan ketentuan perundang-undangan, dan lembaga yang melaksanakan keputusan pengadilan ;
2. Komponen peraturan perundang-undangan, baik yang mengatur tentang tindak pidana tertentu (kejahatan struktural), maupun yang menjadi landasan bagi bekerjanya sistem peradilan pidana, dan ;
3. Komponen manusia, yaitu aparat yang menggerakkan atau menjalankan sistem penegakan hukum pidana.

Dengan demikian, kerangka teori yang dipergunakan sebagai dasar analisis dan pembahasan terhadap persoalan administrasi penegakan hukum pidana, adalah :

**Pertama**, adalah teori-teori yang berkaitan dengan penjelasan terhadap hakikat dari suatu lembaga atau organisasi, yang secara umum memiliki ciri-ciri atau karakteristik :

1. Kegiatan sehari-hari yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi didistribusikan melalui cara yang ditentukan dan dianggap sebagai tugas-tugas resmi ;

---

<sup>19</sup> Soerjono Soekanto (1), *Op.Cit.*, hal., 5.

2. Pengorganisasian kantor mengikuti prinsip hierarkhis ;
3. Pelaksanaan tugas diatur oleh suatu sistem peraturan-peraturan abstrak yang konsisten, dan mencakup juga penerapan aturan-aturan ini di dalam kasus-kasus tertentu ;
4. Seorang pejabat yang ideal melaksanakan tugas-tugasnya dengan semangat *sine ira et studio* (formal dan tidak bersifat pribadi), tanpa perasaan dendam atau nafsu, dan tanpa perasaan kasih sayang, serta antusiasme ;
5. Pekerjaan dalam suatu organisasi birokratis didasarkan kepada kualifikasi teknis dan dilindungi dari kemungkinan pemecatan sepihak, dan ;
6. Pengalaman secara universal cenderung mengungkapkan bahwa tipe organisasi administratif yang murni berciri birokrasi, dilihat dari sudut pandangan yang semata-mata bersifat teknis, mampu mencapai tingkat efisiensi yang tinggi.<sup>20</sup>

**Kedua,** dilatarbelakangi bahwa Penegakan Hukum Pidana merupakan proses bekerjanya sebuah sistem, yaitu Sistem Penegakan Hukum Pidana (*The System of Criminal Law Enforcement*), sebagaimana tergambar dalam pandangan Muladi yang mengemukakan bahwa administrasi penegakan hukum pidana dikategorikan ke dalam dua fase yang bekerja lewat satu sistem, yang meliputi :<sup>21</sup>

1. Fase perumusan norma-norma hukum pidana yang ditegakkan dan yang menjadi landasan bekerjanya SPP, dan ;
2. Fase fungsionalisasi, yang meliputi proses, interaksi antara lembaga, cara atau mekanisme kerja, dan profesionalisme aparat penegak hukum, terutama di dalam memahami substansi ketentuan hukum pidana yang ada.

<sup>20</sup> Peter M. Blau & Marshall W. Meyer, *Bureaucracy in Modern Society*, (terjemahan) Oleh, Gary R. Jusuf, **Biokrasi Dalam Masyarakat Modern**, UI-Press, Jakarta, Cetakan ke-1, 1987, hal., 27-31.

<sup>21</sup> Lihat Muladi (1), **Kapita Selektta Hukum Pidana**, , Universitas Diponegoro, Semarang, Cetakan Ke-1, 1995, hal., vii.

Maka dalam analisis dan pembahasan juga dipergunakan teori sistem (*system theory*).<sup>22</sup>

Pemanfaatan teori sistem ini juga tidak terlepas dari hakikat hukum sebagai sub sistem dari sistem sosial, yang notabeneanya tidak terlepas dari interaksi dengan sub sistem sosial yang lain. Terhadap hal ini, dengan merujuk kepada teori sibernetika<sup>23</sup> Talcott Parsons, Ronny Hanitijo Soemitro mengemukakan :

Dalam kerangka sub sistem-sub sistem tersebut, hukum dapat masuk ke dalam sub sistem budaya, dapat masuk ke dalam sub sistem sosial dan dapat masuk ke dalam sub sistem politik. Sebagai sub sistem budaya, hukum mempertahankan pola nilai-nilai budaya yang merupakan pedoman bagi tingkah laku individu. Sebagai sub sistem sosial, hukum berfungsi melakukan integrasi, mengatur kegiatan individu dalam memenuhi kepentingannya, serta mencegah timbulnya konflik-konflik, dan hal-hal lain yang mengganggu kelancaran pergaulan sosial dan produktivitas masyarakat.<sup>24</sup>

Bagaimana hukum berinteraksi dengan sub sistem-sub sistem sosial yang lain, digambarkan dalam ragaan 1 berikut ini :

<sup>22</sup> Henry Pratt Feir Child dalam Winardi mengartikan sistem sebagai *"an aggregate of related interest or activities, there is the assumption of an organization of parts or phases in orderly or arrangement"*.

Winardi, **Pengantar Tentang Teori Sistem Dan Analisa Sistem**, PT. Karya Nusantara, Jakarta, 1980, hal., 1.

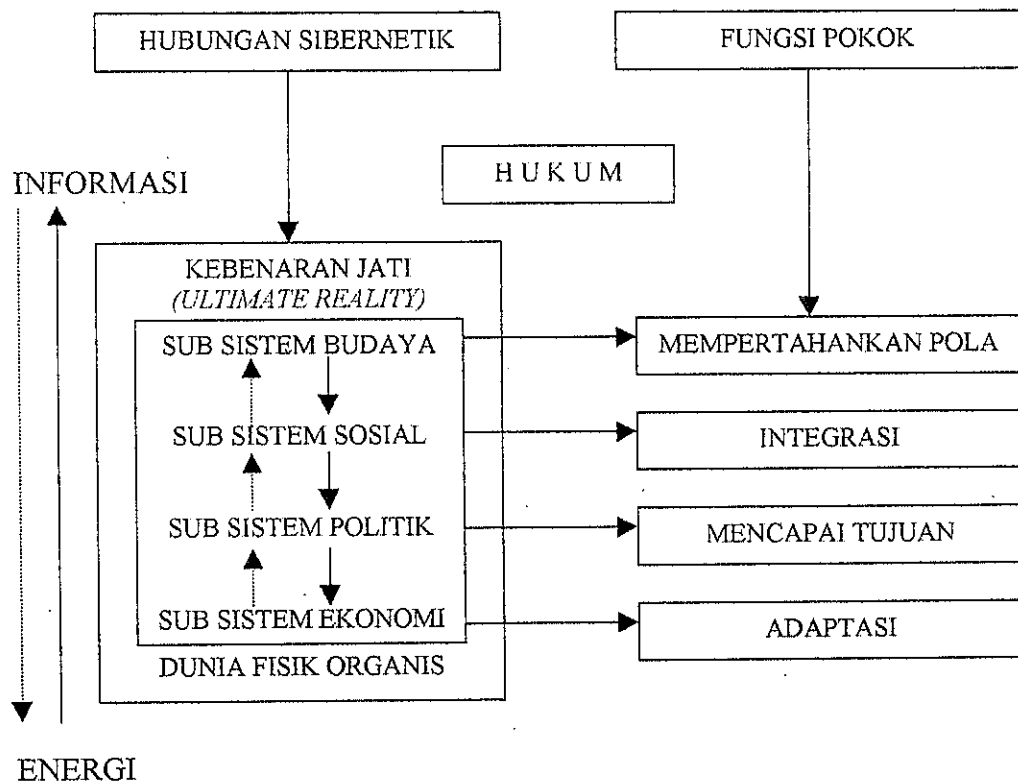
<sup>23</sup> Pengendalian secara sibernetika, adalah bahwa sub sistem-sub sistem yang memiliki informasi tinggi tetapi energi rendah mengatur sub sistem-sub sistem yang memiliki informasi rendah tetapi energi tinggi.

Lihat Satjipto Rahardjo (4), **Beberapa Pemikiran Tentang Ancangan Antar Disiplin Dalam Pembinaan Hukum Nasional**, Sinar Baru, Bandung, 1985, hal., 21-22.

<sup>24</sup> Ronny Hanitijo Soemitro (1), **Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah Masalah Hukum**, CV. Agung, Semarang, 1989, hal., 29. Lihat juga Ronny Hanitijo Somitro (2), **Masalah Masalah Sosiologi Hukum**, Sinar Baru, Bandung, Cetakan Kc-1, 1984, hal., 62-65. Lihat juga Satjipto Rahardjo (4), *Ibid.*, hal., 64-65.



**RAGAAAN 1**  
**HUKUM DAN FUNGSINYA DALAM SUB SISTEM-SUB SISTEM**  
**DI DALAM SISTEM SOSIAL<sup>25</sup>**



**KETERANGAN :**

- > : Secara hierarkhi menggambarkan tingkat kekuatan energi  
 .....> : Secara hierarkhi menggambarkan tingkat kekayaan informasi

Harry C. Bredemeir dalam Ronny Hanitijo juga menggambarkan bagaimana hukum berinteraksi dengan sub sistem-sub sistem sosial, dengan berpangkal kepada cara pengadilan sebagai acuan.<sup>26</sup> a) penyesuaian (*adaptation*), b) mengejar tujuan (*goal persuance*), c) mempertahankan pola (*patten maitenance*), dan d) integrasi (*integration*).

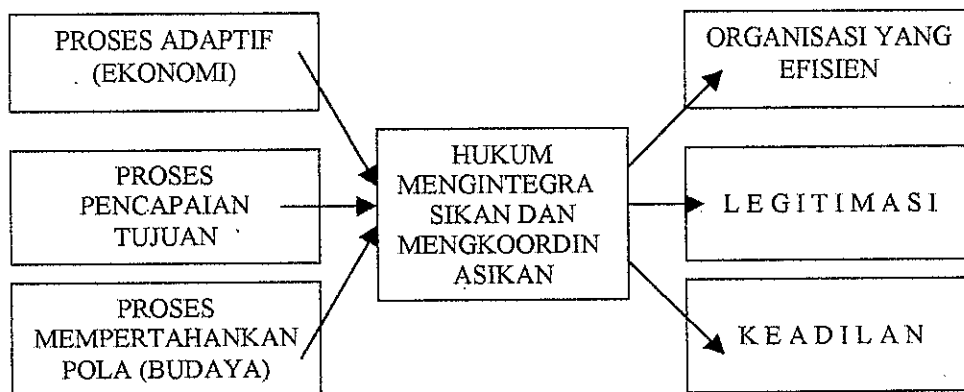
<sup>25</sup> Lihat Satjipto Rahardjo (4), *Ibid.*, hal., 21-22. Lihat juga Ronny Hanitijo Soemitro (1), *Ibid.*, hal., 29-30. Lihat juga Ronny Hanitijo Soemitro (2), *Ibid.*, hal., 64-65.

<sup>26</sup> Lihat Ronny Hanitijo Soemitro (2), *Ibid.*, hal., 66-67

Dalam ragaan 2 berikut digambarkan bagaimana pandangan Harry C.

Bredemeir tersebut, yaitu :

**RAGAAN 2**  
**POLA ASUPAN DAN KELUARAN ANTARA HUKUM DENGAN**  
**BIDANG BIDANG LAIN DALAM MASYARAKAT**



Terhadap ragaan 2 tersebut, Satjipto Rahardjo mengemukakan :

Dalam kedudukannya sebagai institusi yang melakukan pengintegrasian terhadap proses-proses yang berlangsung dalam masyarakat, hukum menerima asupan-asupan dari bidang ekonomi, politik, dan budaya, untuk kemudian diolahnya menjadi keluaran-keluaran yang dikembalikan ke dalam masyarakat. Pada waktu bahan yang harus diolah masuk, yaitu dalam bentuk asupan itu tadi, wujudnya berupa konflik atau sengketa. Hukum dengan perlengkapan dan otoritas yang ada padanya menyelesaikan sengketa itu tadi, sehingga muncullah suatu struktur baru yang kemudian dikembalikan ke dalam masyarakat, yaitu : *organisasi yang efisien, legitimasi, dan keadilan (cetak miring ; penulis).*<sup>27</sup>

Ketiga, disandarkan kepada pemikiran bahwa sistem penegakan hukum pidana tersebut baru dapat beroperasi bila ada manusia yang menjalankannya, sementara disadari bahwa dalam melakukan aktivitas, tiap-tiap manusia tidaklah “bebas”, melainkan terikat kepada nilai-nilai, baik

<sup>27</sup> Satjipto Rahardjo (2), *Op.Cit.*, hal., 144.

yang melekat pada dirinya maupun yang berada di luar dirinya,<sup>28</sup> maka dalam melakukan analisis dan pembahasan terhadap kinerja aparat penegak hukum pidana, dipergunakan teori-teori yang mendasari kepada tindakan manusia. Terhadap hal ini, Weber dalam Affan Gaffar mengklasifikasikan sikap dan tingkah laku individu ke dalam :

1. Tindakan yang didasarkan kepada pencapaian tujuan yang telah ditetapkan (*purposive action*) ;
2. Tindakan yang didasarkan oleh penilaian orang yang mengambil tindakan (*value action*) ;
3. Tindakan yang didasarkan oleh latarbelakang kehidupan atau kebiasaan (*traditional action*), dan ;
4. Tindakan yang didasarkan oleh adanya emosi yang terlibat (*affectual action*).<sup>29</sup>

Diantara teori-teori yang dimaksudkan di atas, adalah :

**Pertama**, teori struktural fungsional,<sup>30</sup> yang menekankan pada keteraturan, dan mengabaikan perubahan-perubahan dalam masyarakat. Oleh karenanya, aparat penegak hukum (selaku individu) tidak memiliki perilaku yang bebas, karena terikat oleh nilai-nilai yang ditentukan baginya.

**Kedua**, teori aksi (*action theory*) dari Parsons.<sup>31</sup> Perbedaan yang

<sup>28</sup> Lihat Satjipto Rahardjo (5), **Masalah Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis**, Sinar Baru, Bandung, 1993, hal., 24.

<sup>29</sup> Affan Gaffar, **Dua Tradisi Keilmuan**, Fisipol-UGM, Yogyakarta, 1989, hal., 7

<sup>30</sup> Wajar bila Robert K. Merton mengemukakan bahwa perhatian fungsionalisme struktural harus lebih mengutamakan atau difokuskan pada fungsi, bukan kepada motif, karena orientasinya adalah keteraturan.

Lihat George Ritzer, **Sociology ; A Multiple Paradigm Science** (terjemahan), oleh Alimandan, **Sosiologi : Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda**, Rajawali-Press, Jakarta, Cetakan ke-2, 1992, hal., 26.

<sup>31</sup> Dalam *action theory*, walaupun nilai-nilai dan norma mempunyai fungsi untuk mempengaruhi atau mengendalikan perilaku, akan tetapi perilaku terbaik dari suatu tindakan masih diarahkan kepada individu.

Lihat Ian Craib, **Teori Teori Ilmu Sosial Modern Dari Parsons Sampai Habermas** (terjemahan), Rajawali, Jakarta, Cetakan ke-1, 1986, hal., 60-61.

mendasar antara teori aksi dengan teori struktural fungsional, adalah terletak pada kesempatan yang dimiliki oleh tiap-tiap individu untuk memilih dan menentukan tindakan yang terbaik. Sehubungan dengan hal ini, Parsons dalam Ronny Hanitijo Soemitro, mengemukakan :

Tindakan-tindakan individu tidak dipandang sebagai tingkah laku biologis, tetapi sebagai tingkah laku yang mempunyai arti sosiologis. Tingkah laku individu itu selalu dapat diberi tempat dalam suatu hubungan sosial tertentu, berarti bahwa tingkah laku itu merupakan tindakan yang berstruktur.<sup>32</sup>

**Ketiga**, *exchange theory* dari Habermas,<sup>33</sup> yang memahami perilaku individu sebagai suatu tindakan yang didasari oleh penilaian untung-rugi.

**Keempat**, teori strukturasi dari Giddens,<sup>34</sup> yang mengemukakan bahwa perilaku dikatakan rasional apabila keuntungan yang diraih lebih besar dari kerugian yang ditimbulkan.

## F. Metode Penelitian

### 1. Paradigma Penelitian

Satjipto Rahardjo mengemukakan, bahwa paradigma, adalah suatu konsep tentang hal-hal yang besar dan mendasar.<sup>35</sup> Kemudian Egon

<sup>32</sup> Ronny Hanitijo Soemitro (2), *Op.Cit.*, hal., 62.

<sup>33</sup> Lihat Ian Craib, *Op.Cit.*, hal., 60.

<sup>34</sup> Giddens memahami perilaku individu bersifat dualistis dan dialektika. Yang mana pada satu sisi perilaku tersebut dibentuk oleh struktur sosial tertentu, akan tetapi pada sisi yang lain, struktur sosial tersebut juga membentuk perilaku yang baru lagi. Giddens, *Central Problem in Social Theory*, MC. Millan Education Ltd., London, 1983, hal., 89.

<sup>35</sup> Satjipto Rahardjo (6), *Paradigma Ilmu Hukum Indonesia Dalam Perspektif Sejarah*, Makalah Disampaikan Dalam Simposium Nasional Ilmu Hukum, Dies Natalis UNDIP Ke-41, Pusat Kajian Hukum Indonesia Bagian Tengah-Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, Semarang, 10 Februari, 1998, hal., 5.

G. Guba dan Yvonna S. Lincoln, mengemukakan : "*paradigm as a basic set of beliefs that guide action*".<sup>36</sup> Kemudian Bogdan dan Biklen dalam Lexy J. Moleong, mengemukakan,<sup>37</sup> bahwa paradigma merupakan kumpulan longgar darisejumlah asumsi yang dipegang secara bersama, konsep atau proposisi yang mengarahkan cara berpikir dari suatu penelitian.

Merujuk pada pengertian-pengertian paradigma di atas, maka paradigma paradigma yang dikembangkan dalam penelitian ini adalah paradigma yang bersifat alamiah (*naturalistic paradigm*),<sup>38</sup> yaitu dengan memandang mekanisme bekerjanya penegakan hukum pidana sebagai sebuah proses yang terikat akan nilai-nilai.

## 2. Pendekatan

Dua persoalan pokok yang menjadi tumpuan analisis dari penelitian, yaitu peraturan perundang-undangan (realitas konsepsional) dan praktek bekerjanya penegakan hukum pidana (realitas fenomena), menggambarkan adanya dua sifat yang melekat pada penelitian ini, yaitu :

**Pertama**, dengan dijadikannya peraturan perundang-undangan hukum pidana sebagai objek dari analisis, menunjukkan bahwa penelitian ini

<sup>36</sup> Norman K. Denzin & Yvonna S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*, Sage Publications, Interbational Educational and Professional Publisher, Thousand Oaks, London, New Delhi, hal., 99.

<sup>37</sup> Lihat Lexy J. Moleong, **Metodologi Penelitian Kualitatif**, Remaja Rosda Karya, Bandung, Cetakan Ke-7, 1986, hal., 30.

<sup>38</sup> *Naturalistic Paradigm* berawal dari pandangan Weber yang dikembangkan oleh Irwin Deutcher dengan istilah fenomenologi, yang mendasari aksiomanya pada *naturalistic ecological theory and qualitative phenomenological theory*, yang oleh Lincoln dan Guba dirumuskan lima aksioma sebagai tumpuan paradigma ini. Lihat Lexy J. Moleong, *Ibid.*, hal., 31-32.

Merupakan bagian dari penelitian hukum yang normative atau doctrinal.<sup>39</sup>

Oleh karenanya, pendekatan yang dipergunakan adalah pendekatan yuridis.

Kedua, dikarenakan bekerjanya penegakan hukum pidana tidak dapat dilepaskan dari kondisi social dimana hukum pidana tersebut akan ditegakkan, dan kinerja lembaga dan aparat yang menjalankan penegakan hukum pidana tersebut, dimana untuk melihat hal ini tidaklah dimungkinkan melalui pendekatan yuridis, maka dalam penelitian dipergunakan juga pendekatan sosiologis, yaitu dengan mempergunakan teori-teori yang ada di luar teori hukum.

Menggabungkan kedua sifat penelitian hukum di atas, selanjutnya dikemukakan bahwa penelitian ini merupakan yuridis sosiologis atau *socio legal research*,<sup>40</sup> yaitu penelitian hukum yang tidak didasarkan kepada hukum semata tetapi juga didasarkan kepada kondisi social.

Beberapa pendekatan yang dipergunakan untuk melihat administrasi penegakan hukum pidana, khususnya dalam penanggulangan kejahatan structural, adalah :

a. Pendekatan Interaksionis

Bertolak dari hakikat sistem adalah "keseluruhan dalam satu kesatuan", dan penegakan hukum pidana adalah merupakan proses bekerjanya sebuah sistem, yang notabenenya keberhasilan dalam mencapai tujuan tidak terlepas dari bagaimana interaksi yang terjadi diantara komponen

<sup>39</sup> Lihat Ronny Hanitijo Soemitro (3), *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Cetakan Ke-2, 1985, hal., 9.

<sup>40</sup> Lihat Ronny Hanitijo Soemitro (3), *Ibid.*, hal., 9.

Atau unsur-unsur yang ada dalam sistem tersebut, maka untuk melihat interaksi ini dipergunakan pendekatan interaksionis.

b. Pendekatan Humanistik

Pendekatan humanistik dipergunakan untuk menganalisis sisi-sisi kemanusiaan yang mempengaruhi aparat penegak hukum. Karena bagaimanapun juga di dalam proses penegakan hukum terkandung proses interaksi sesama manusia.

c. Pendekatan Politik

Penggunaan dan pemanfaatan pendekatan ini tidak terlepas dari eksistensi hukum (perundang-undangan) sebagai produk politik. Oleh karenanya, untuk melihat sejauhmana kekuasaan (politik) mempengaruhi bekerjanya penegakan hukum pidana dipergunakan pendekatan politik.

d. Pendekatan Rasional

Pendekatan ini dipergunakan dalam rangka membangun pemahaman atau pemikiran yang menjadi landasan ataupun dasar kebijakan penentuan model administrasi penegakan hukum pidana.

3. Jenis dan Sumber Data

Sejalan dengan sifat dari penelitian ini, maka jenis data yang dipergunakan sebagai dasar analisis dan pembahasan terbagi ke dalam dua kelompok, yaitu : data primer, merupakan data pokok yang diambil dari lapangan, melalui penelitian empiris, dan data sekunder yang diperoleh

dari literatur, baik itu yang bersifat bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder.<sup>41</sup>

#### 4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data disesuaikan dengan jenis atau klasifikasi data yang dibutuhkan, yaitu :

**Pertama**, untuk memperoleh data primer dilakukan penelitian empiris, dengan mempergunakan teknik pengamatan (observasi) dan wawancara, baik yang dilakukan secara terstruktur maupun tidak terstruktur, yang tujuannya adalah untuk memperoleh gambaran yang sebenarnya dari praktek penegakan hukum pidana.

**Kedua**, untuk memperoleh data sekunder, dilakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen, dan literatur-literatur yang berkaitan dengan administrasi penegakan hukum pidana.

#### 5. Lokasi dan Sampel

Bertolak dari sifat administrasi penegakan hukum pidana adalah “seragam” untuk tiap-tiap lembaga yang terkait di dalamnya, sementara perbedaan dimungkinkan terjadi dikarenakan perbedaan struktur sosial dan budaya dimana hukum pidana tersebut akan ditegakkan, serta dilatarbelakangi oleh prinsip ekonomis dan efisiensi, maka lokasi penelitian dilakukan di Jakarta, dengan mengambil tempat : Kepolisian Republik

---

<sup>41</sup> Lihat Ronny Hanitijo Soemitro (3), *Ibid.*, hal., 24. Lihat juga Soerjono Sdockanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali, Jakarta, 1990, hal., 14-15.



Indonesia, Departemen Hukum dan Perundang-Undangan, Kejaksaan Agung dan Pengadilan Tinggi Jawa Tengah.

Sampel atau informan yang diambil dari masing-masing lembaga di atas ditetapkan secara proporsional (*proportional sample*) dan purposif sdampel (*purposive sample*).<sup>42</sup>

## 6. Analisis Data

Terhadap data sekunder, yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan analisis data dilakukan secara normatif kualitatif, yaitu melalui tahapan-tahapan penelitian hukum normatif, dilakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan administrasi penegakan hukum pidana, baik yang materiil (*substantive criminal law*) maupun yang formil (*criminal law procedure*).<sup>43</sup>

Sementara terhadap data sekunder, dipergunakan analisis empiris kualitatif,<sup>44</sup> dengan penjabaran analisis sebagaimana yang diklasifikasikan ataupun disusun oleh Sanafiah Faisal, yaitu :

- a. Analisis Domain (*domain analysis*) ;
- b. Analisis Taksonomi (*taxonomic analysis*) ;
- c. Analisis Komponensial (*componential analysis*) ;
- d. Analisis Tema Kultural (*discovering cultural themes*), dan ;
- e. Analisis Komparasi Konstant (*constant comparative analysis*).<sup>45</sup>

<sup>42</sup> Lihat Ronny Hanitijo Soemitro (3), *Ibid.*, hal 57-58.

<sup>43</sup> Lihat Ronny Hanitijo Soemitro (3), *Ibid.*, hal., 9.

<sup>44</sup> Lihat Ronny Hanitijo Soemitro, (3), *Ibid.*, hal., 15

<sup>45</sup> Penjelasan masing-masing jenis analisis di atas, lihat Sanafiah Faisal, **Penelitian Kualitatif ; Dasar Dasar Dan Aplikasi**, YA3, Malang, 1990, hal., 90-112

Pemanfaatan kelima bentuk atau jenis analisis tersebut dikarenakan keberadaannya merupakan sebuah “hierarkhis”, sebagaimana tergambar dari ungkapan Sanafiah Faisal, yaitu :

Pada analisis domain, lingkupnya melebar, sebab peneliti berkepentingan untuk mengenali segenap domain (kategori-kategori simbolis) yang menjadi cakupan dari fokus yang ditelitinya, guna memperoleh gambaran umum dan menyeluruh. Setelah itu, dengan analisis taksonomi dan komponensial, peneliti memfokuskan perhatiannya hanya pada beberapa domain saja, guna melacaknya secara lebih rinci dan mendalam.<sup>46</sup>

#### 7. Teknik Pengecekan Validitas Data

Untuk menguji keabsahan data yang diperoleh dari penelitian lapangan maupun penelitian pustaka, dilakukan perbandingan dari data yang satu dengan data yang lain, dengan mempergunakan teknik triangulasi data.

#### G. Sistematika Penulisan

Setelah melalui Bab I (PENDAHULUAN) dikemukakan beberapa persoalan yang melatarbelakangi dimunculkannya administrasi penegakan hukum pidana dalam penanggulangan kejahatan sebagai topik atau judul yang akan dianalisis dan dibahas, dan kerangka teori serta metode penelitian yang diterapkan, maka selanjutnya pada Bab II (TINJAUAN PUSTAKA), diuraikan secara teoritis komponen-komponen yang terkait di dalam judul penelitian.

Adapun yang menjadi materi Bab II, secara umum adalah :  
Gambaran Umum Administrasi Penegakan Hukum Pidana, Gambaran Umum

<sup>46</sup> Sanafiah Faisal, *Ibid.*, hal., 105.

Kejahatan Struktural, dan Urgensi Administrasi Penegakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan kejahatan Struktural.

Kemudian pada Bab III (ANALISIS DAN PEMBAHASAN) diuraikan temuan-temuan hasil penelitian yang dijadikan sandaran di dalam melakukan pembahasan terhadap permasalahan yang sebelumnya telah ditetapkan. Adapun materi dari Bab III ini, adalah : Model Administrasi Penegakan Hukum Pidana Indonesia Dalam Penanggulangan kejahatan Struktural, Faktor Faktor Yang Mempengaruhi Terciptanya Model Administrasi Penegakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan kejahatan Struktural, dan Langkah Langkah Kebijakan Yang Kemungkinan Efektif Untuk Diterapkan Dalam Membentuk Administrasi Penegakan Hukum Pidana Yang Sesuai Dengan Karakter Bangsa Indonesia.

Kemudian pada Bab IV (PENUTUP), sembari menguraikan kembali secara ringkas poin-poin yang membahas permasalahan, penulis juga mencoba menuangkan pokok-pokok pikiran sebagai rekomendasi dalam penentuan kebijakan di bidang penegakan hukum pidana, khususnya dalam penanggulangan kejahatan struktural. Bab IV ini terdiri atas sub bab : Kesimpulan dan Rekomendasi.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

“Tolak dan balaslah kejahatan dengan cara yang terbaik. Kami lebih mengetahui apa-apa yang mereka sifatkan (Q.S. 23 ; 96)”

#### A. Gambaran Umum Administrasi Penegakan Hukum

Merujuk kepada pemikiran Harry C. Bredemeier, yang menempatkan hukum sebagai sarana pengintegrasikan atau pengkoordinasian, dan Satjipto Rahardjo yang kemudian mengemukakan bahwa masukan-masukan yang diterima hukum, adalah berwujud konflik (lihat hal., 17), menggambarkan bagaimana pentingnya eksistensi hukum dalam kehidupan. Oleh karenanya, bila dilihat dalam kenyataan hukum tidak mampu memainkan peran sebagai sarana pengintegrasian (kondisi sedemikian oleh Satjipto Rahardjo diistilahkan sebagai “fenomena hukum yang lumpuh”),<sup>47</sup> maka yang seharusnya diperhatikan dan dibenahi atau ditata kembali, adalah sistem hukum,<sup>48</sup> itu sendiri.

Bertolak dari karakteristik yang melekat pada hukum, yang antara lain dapat penulis sebutkan :

---

<sup>47</sup> Lihat Satjipto Rahardjo (5), *Op.Cit.*, hal., 16

<sup>48</sup> Komponen – komponen sistem hukum oleh Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra diklasifikasikan ke dalam (a) masyarakat hukum, (b) budaya hukum, (c) filsafat hukum, (d) ilmu hukum, (e) konsep hukum, (f) pencrapan hukum, (g) bentuk hukum, (h) pencrapan hukum, dan (i) evaluasi hukum. Penjelasan untuk masing-masing komponen lihat Lili Rasjidi & I.B. Wyasa Putra, *Op.Cit.*, hal., 105-115.

1. Dari sudut sumber, bahwa substansi (materi) hukum, digali dan diangkat dari nilai-nilai kehidupan, baik yang bersifat lokal, komunal, maupun universal, yang keberadaan masing-masing nilai tersebut diakui dan berkembang di tengah-tengah masyarakat ;
2. Dari sudut legitimasi, bahwa walaupun hukum itu dibentuk dan ditetapkan oleh penguasa, namun kekuatan pemberlakuannya (legitimasinya) tidak hanya datang dari kekuasaan, tetapi juga dari masyarakat tempat dimana hukum itu diterapkan (legitimasi sosial) ;
3. Dari segi fungsionalisasi, bahwa penegakan hukum baru bisa berjalan bila ada lembaga, dan manusia yang mengerakkannya, dan ;
4. Dari segi tujuan, bahwa hukum itu dibentuk adalah untuk mengatur pergaulan hidup manusia,

Bertitik tolak dari pemikiran di atas, dalam mengawali pembahasan teoritis terhadap “administrasi penegakan hukum pidana (*the administration of criminal law enforcement*)”, khususnya dalam menanggulangi kejahatan struktural, penulis mengawali bab ini dengan mengemukakan salah satu ayat Al-Qur'an, yaitu Surat 23 ayat 96. Ini dikarenakan dalam pandangan penulis, rumusan singkat dari ayat dan arti ayat tersebut berisikan pengajaran dan anjuran “penataan” hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan. Di samping itu dikarenakan nilai-nilai agama, juga merupakan salah satu dasar yang layak diperhatikan di dalam pengaturan pergaulan hidup.

Kata “tolak” yang dipergunakan Mahmud Yunus,<sup>49</sup> dalam mengawali pengertian dari ayat tersebut menganjurkan pencegahan (preventif), agar kejahatan tidak terjadi. Sementara kata “balas”,<sup>50</sup> menganjurkan untuk tidak bersifat pasif terhadap kejahatan (*crime*) dan pelaku kejahatan (*offender*). Dalam arti, bahwa dianjurkan untuk mengambil tindakan terhadap kejahatan dan pelaku kejahatan. Sementara “cara yang terbaik”,<sup>51</sup> mengajarkan untuk tidak sembrono atau sewenang-wenang di dalam menentukan atau mengambil tindakan. Dengan demikian, “tolak dan balaslah kejahatan dengan cara yang terbaik”, pada hakikatnya mengajarkan dan mengingatkan setiap manusia untuk melakukan “alternatif (selektivitas)” yang terbaik di dalam menanggulangi kejahatan.

Kandungan religius yang termuat di dalam Al-Qur'an di atas, dalam konteks nasional digambarkan dengan penerapan asas “individualisasi” dan “monodualistik” dalam penegakan hukum pidana,<sup>52</sup> yang mengisyaratkan untuk memperhatikan nilai-nilai individu dan social. Sehingga dapat dikatakan, bahwa berat ringannya ancaman pidana, bukan merupakan satu-satunya jalan utama yang harus diterapkan guna mencapai tujuan dari penegakan hukum pidana, melainkan kesesuaian dan keseimbangan antara

<sup>49</sup> Mahmud Yunus, *Tafsir Qur'an Nur Karim*, Hidakarya Agung, Jakarta, Cetakan Ke-27, 1988, hal., 507.

<sup>50</sup> Mahmud Yunus, *Ibid.*

<sup>51</sup> Mahmud Yunus, *Ibid.*

<sup>52</sup> Lebih jelasnya, makna dari asas individualisasi dan monodualistik, lihat dalam Barda Nawawi Arief (1), *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, Cetakan Ke-1, 1996, hal., 98-102.

proses penegakan hukum pidana dengan kondisi si penjahat, sifat, dan kualitas kejahatan yang dilakukan, juga merupakan faktor esensial untuk diperhatikan.

Berbicara tentang proses dan kesesuaian di dalam memproses, pada hakikatnya berbicara tentang mekanisme yang tepat untuk diterapkan. Dalam arti bagaimana kita menata agar proses yang berjalan itu sesuai atau berada pada posisi keseimbangan, dan persoalan ini merupakan bagian dari ruang lingkup administrasi atau manajemen.<sup>53</sup> Oleh karenanya, sebelum lebih jauh penulis menguraikan tentang administrasi penegakan hukum pidana, hal mendasar yang dipaparkan terlebih dahulu, adalah makna dan hakikat dari beberapa komponen yang terdapat didalamnya.

### **1. Pengertian**

#### **a. Administrasi**

Pada hakikatnya administrasi (*Belanda ; administratief, Inggris ; administration*), bukan merupakan hal yang baru dalam kehidupan umat manusia. Sebagai seni (*art*), administrasi telah ada sejak adanya kehidupan.<sup>54</sup> Sejak manusia menyadari, bahwa dalam hidup, ia mempunyai tujuan tertentu, yang kemudian menuntut masing-masing manusia untuk menyusun rencana dan menetapkan langkah-langkah di dalam mewujudkan tujuan tersebut. Hanya saja, sebagian dari manusia tidak mengetahui atau tidak menyadari, bahwa langkah atau rencana

---

<sup>53</sup> Apabila kita sudah mulai berbicara mengenai perwujudan ide-ide yang abstrak menjadi kenyataan, maka sebenarnya kita sudah memasuki bidang manajemen (administrasi)

Satjipto Rahardjo (5), *Op.Cit.*, hal., 15

<sup>54</sup> Soewarno Handayaniingrat, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, Gunung Agung, Jakarta, Cetakan Ke-16, 1996, hal., 1.

yang disusunnya tersebut merupakan bagian dari aktivitas administrasi. Namun bila kita melihat administrasi tersebut sebagai suatu disiplin ilmu, maka ilmu administrasi tumbuh dan berkembang sekitar akhir abad ke-XIX, yaitu di Benua Eropah dan Amerika.<sup>55</sup>

Di dalam kehidupan, tidak sedikit "masyarakat", bila mendengar istilah administrasi, kemudian yang terbayang dalam pemikirannya adalah kedudukan seorang sekretaris dengan segala aktivitas dan kegiatan rutin yang dilakukannya. Sehingga tidak mengherankan bila selanjutnya mereka menafsirka, bahwa administrasi adalah kegiatan tulis-menulis, ketik-mengetik, surat-menyurat, pembukuan, dan pengaturan agenda pimpinan. Penafsiran tersebut seakan-akan memberikan batasan bahwa administrasi adalah milik sekretaris.

Pandangan di atas tidaklah salah, karena apa yang dibayangkan, yang kemudian dijadikan dasar untuk menafsirkan administrasi tersebut memang merupakan bagian dari aktivitas (pengertian) administrasi, sebagaimana tergambar dalam pengertian yang dikemukakan Soewarno Handayaniingrat, bahwa :

Administrasi dalam arti sempit berasal dari kata *administratief* (*Belanda*) meliputi kegiatan catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan, ketik-mengetik, agenda, dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan (*clerical work*).<sup>56</sup>

<sup>55</sup> Soewarno Handayaniingrat, *Ibid.*, hal., v.

<sup>56</sup> Soewarno Handayaniingrat, *Ibid.*, hal., 2.



Namun adalah hal yang keliru bila selanjutnya dikatakan, bahwa ruang lingkup pengertian administrasi selanjutnya hanya dibatasi pada kegiatan-kegiatan seperti di atas. Karena di samping administrasi itu sendiri dapat dilihat atau ditempatkan pada posisi yang majemuk, misalnya sebagai seni dan ilmu.<sup>57</sup> Yang notabene menempatan peninjauan administrasi dari kedua pandangan tersebut akan melahirkan makna yang berbeda, juga dikarenakan kompleksnya karakter yang melekat pada administrasi tersebut, seperti :

- 1) merupakan wujud aktivitas individu, kelompok, dan lembaga ;
- 2) merupakan rangkaian aktivitas dalam mencapai tujuan (sebagai suatu proses), dan ;
- 3) memiliki keterikatan yang cukup erat dengan keberadaan sebuah lembaga atau organisasi.

Karakter administrasi di atas dikemukakan penulis atas dasar pandangan-pandangan :

- 1) Amrah Muslimin, yang mengemukakan :

“Administrasi tersebut meliputi keseluruhan aktivitas negara dalam mencapai sasarannya”.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Eksistensi administrasi sebagai seni dan ilmu, lihat O.E.Y. Liang Lee, dalam Buletin Balai Pembinaan Administrasi Universitas Gajah Mada, dalam M. Manullang, **Manajemen Personalia**, Ghalia Indonesia, Jakarta, Cetakan Ke-13, 1994, hal., 10. Manajemen, adalah seni dan ilmu perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pengkoordinasian, dan pengontrolan dari *Human and Natural Resources* (terutama *Human Resources*) untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu.

<sup>58</sup> Beberapa Guru Besar Berbucara Hukum dan Pendidikan Hukum, **Kumpulan Pidato Pengukuhan**, Alumni, Bandung, 1981, hal., 34

- 2) Cosmos Batu Bara, dalam Y.W. Sunindhio, dan Ninik Widyanti, mengemukakan :

“Administrasi, adalah upaya mendukung segala proses pelaksanaan kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan yang ditetapkan”.<sup>59</sup>

- 3) Leonard D. White, dalam bukunya *Introduction to the Study of Public Administration*, dalam Soewarno Handyaningrat, mengemukakan :

*Administration is a process common to all group effort public or private civil or military, large scale or small scale* (administrasi, adalah sebuah proses yang pada umumnya terdapat pada semua usaha kelompok, negara atau swasta, civil atau militer, usaha yang besar atau kecil, dan sebagainya).<sup>60</sup>

- 4) William H. Newman, dalam bukunya *Administration Action*, dalam Soewarno Handyaningrat, mengemukakan :

*Administration has been defined as the guidance, leadership, and control of the effort a group of individuals to wards some common goal* (administrasi didefinisikan sebagai bimbingan kepemimpinan dan pengawasan dan usaha-usaha kelompok individu-individu terhadap tercapainya tujuan bersama).<sup>61</sup>

Di samping istilah administrasi, terdapat istilah lain yang dipergunakan untuk menyebutkan mekanisme di dalam mencapai tujuan, yaitu manajemen (*management*), yang berdasarkan *Encyclopedia of the Social Science*, “proses dengan mana pelaksanaan dari tujuan tertentu

<sup>59</sup> Y.W. Sunindhio & Ninik Widyanti, *Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi*, Rineka Cipta, Jakarta, Cetakan Ke-2, 1992, hal., 14.

<sup>60</sup> Soewarno Handyaningrat, *Loc.Cit.*

<sup>61</sup> Soewarno Handyaningrat, *Ibid.*, hal., 2-3.

diselenggarakan dan diawasi".<sup>62</sup> A.F. Stoner dalam bukunya berjudul

*Management*, dalam T. Hani Handoko, mendefinisikan :

Manajemen, adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber daya-sumber daya organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan.<sup>63</sup>

Walaupun pengertian manajemen ini pada hakikatnya sama dengan pengertian administrasi (lihat kembali pengertian administrasi dari William H. Newman), namun secara teoritis terdapat dua pandangan yang berbeda di dalam mendefinisikan kedua istilah tersebut.

Pandangan yang pertama, adalah pandangan yang menyamakan administrasi dan manajemen. Dalam arti bahwa kedua istilah tersebut tidak diperbedakan, tergantung dari si pemakai, istilah mana yang akan dipergunakan.

Diantara sarjana yang berpandangan seperti di atas, adalah H. George Frederickson, pada saat mengemukakan jawaban atau pandangan terhadap pertanyaan, apakah yang dimaksud dengan administrasi negara baru ?, Frederickson mempergunakan istilah manajemen untuk mengawali jawabannya. Lengkapnya Beliau mengemukakan :

Administrasi negara baru merupakan manajemen yang efisien, ekonomis, dan terkoordinir, atau instansi pelayanan, fokusnya adalah pada manajemen tingkat tinggi (misalnya manajemen kota) atau padapelayanan-pelayanan pokok oleh staf pembantu (penganggaran organisasi dan manajemen, analisa sistem, perencanaan personalia pembelian).<sup>64</sup>

<sup>62</sup> Lihat M. Manulang, *Loc Cit.*

<sup>63</sup> T. Hani Handoko, *Manajemen*, BPFE, Yogyakarta, Cetakan Ke-11, 1997, hal., 8.

<sup>64</sup> H. George Frederickson, *Op.Cit.*, hal., 9.

Kemudian Balai Pembinaan Administrasi (BPA) Universitas Gajah Mada, yang mempergunakan istilah administrasi untuk menyebutkan unsur-unsur manajemen (yaitu : perencanaan, pembuatan keputusan, pembimbingan, pengorganisasian, pengontrolan, dan penyempurnaan).<sup>65</sup>

Pandangan kedua, adalah pandangan yang membedakan arti dan makna dari administrasi dan manajemen.

Diantara sarjana yang berpandangan demikian, adalah E.M.C. Farland, yang dalam bukunya *Management*, dalam Soewarno Handayaniingrat, mengemukakan :

*Administration refers to the determination of major aims and policies, where as management to carying out of operations designed to accomples the aims nad effectuate policies (administrasi ditujukan terhadap penentuan tujuan pokok dan kebijaksanaannya, sedangkan manajemen ditujukan terhadap pelaksanaan kebijaksanaan).*<sup>66</sup>

Memperhatikan dua pandangan tersebut, satu kesimpulan yang dapat penulis ambil dan kemukakan, adalah "kalaupun antara administrasi dengan manajemen akan dibedakan, maka perbedaannya terletak pada tataran mana administrasi dan manajemen tersebut dibicarakan, bila pada tataran teoritis, yaitu penentuan kebijakan (konsep atau tujuan) maka istilah yang dipergunakan adalah administrasi, namun bila pembicaraan atau pembahasan dilakukan pada tataran praktis, yaitu

<sup>65</sup> Lihat The Liang Gie dalam M. Manulang, *Op.Cit.*, hal., 12.

<sup>66</sup> Soewarno Handayaniingrat, *Op.Cit.*, hal., 5.

bagaimana cara atau teknik yang ditetapkan di dalam merealisasikan kebijakan, maka istilah yang dipergunakan, adalah manajemen)". Walaupun terdapat pandangan yang berbeda di dalam membedakan arti atau makna dari administrasi dan manajemen namun dalam tulisan tidak bermaksud untuk membedakannya. Pilihan dan penggunaan istilah administrasi dalam tulisan ini dikarenakan : (a) bahwa pokok pembahasan terhadap penegakan hukum pidana tidak hanya ditujukan pada tataran aplikasi, tetapi juga ditujukan pada formulasi ketentuan hukum pidana yang akan diterapkan (b) merujuk kepada istilah yang dominan dipergunakan dalam hukum pidana, yaitu *administration of justice*, *administration of criminal justice*, dan *administration of criminal processes*, (c) sebagai konsistensi penggunaan istilah di dalam penulisan, agar para pembaca tidak keliru di dalam memahami tulisan ini.

## b. Penegakan Hukum Pidana

Secara etimologis, kata penegakan (*enforcement*), yang juga sering disebut dengan pelaksanaan,<sup>69</sup> merupakan turunan (derivasi) dari kata dasar “tegak”, kata kerja “menegakkan” (*to erect*),<sup>70</sup> Dalam posisinya sebagai kata kerja, maka di dalam sebuah kalimat, setelah kata “penegakan” atau “menegakkan”, selalu diikuti dengan benda yang menjadi objek dari makna yang terkandung di dalam istilah penegakan atau menegakkan (seperti : penegakan hukum pidana). Dengan demikian dapat dikemukakan bahwa istilah penegakan mengandung arti yang bersifat praktis. Dalam arti, bahwa istilah penegakan ditujukan kepada suatu aktivitas atau kegiatan untuk menerapkan atau melaksanakan atau memfungsionalisasikan benda yang mengikutinya. Di samping itu, makna lain yang terkandung di dalam istilah penegakan, yaitu : mewujudkan manfaat atau menjadikan sesuatu yang ditegakkan itu menjadi berfungsi atau bermanfaat.

Pengertian di atas dikemukakan, didasarkan kepada pemikiran, bahwa benda yang akan ditegakkan tersebut memiliki fungsi, manfaat, ataupun tujuan.

Bertitik tolak dari makna yang terkandung di dalam istilah penegakan, sebagaimana tersebut di atas, maka sedikitnya terdapat empat

<sup>69</sup> Lihat Jhon M. Echols & Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, Gramedia, Jakarta, Cetakan Ke-13, 1984, hal., 213.

<sup>70</sup> S. Wojosoewito & Tito Wasito W, *Kamus Lengkap Inggris - Indonesia ; Indonesia-Inggris*, Hasta, Bandung, Cetakan Ke-2, 1980, hal., 279.

komponen ataupun unsur yang tidak mungkin untuk diabaikan, bila analisis dan pembahasan terhadapnya, yaitu :

- 1) Komponen atau unsur yang menjadi objek dari penegakan ;
- 2) Komponen atau unsur yang menjadi subyek dari penegakan ;
- 3) Tujuan yang akan diwujudkan dari penegakan objek, dan ;
- 4) Proses yang dilalui atau diterapkan di dalam penegakan objek.

Sehubungan uraian diatas, bebrbicara penegakan hukum, Soerjono Soekanto mengemukakan, adanya faktor-faktor yang harus diperhatikan, yang dapat mempengaruhi penegakan hukum, yaitu :

- 1) Faktor hukumnya sendiri ;
- 2) Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum ;
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum ;
- 4) Faktor masyarakat, yaitu lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau ditetapkan, dan ;
- 5) Faktor kebudayaan, yaitu sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.<sup>71</sup>

D.Sc. Schaffmeister, et.all, mengemukakan, bahwa syarat pertama untuk menindak suatu perbuatan yang tercela, yaitu adanya suatu ketentuan dalam undang-undang pidana yang merumuskan perbuatan yang tercela itu, dan memberikan suatu sanksi terhadapnya.<sup>72</sup>

<sup>71</sup> Soerjono Soekanto (1), *Op.Cit.*, hal., 5.

<sup>72</sup> D. Sc. Schaffmeister, et.all., *Hukum Pidana* (terjemahan), Editor Penerjemah, J.E. Sahetapy, Liberty, Yogyakarta, Cetakan Ke-1, 1995, hal., 1. Lihat juga rumusan Pasal 1 ayat (1) KUHP.

Dalam konteks kebendaan, hukum pidana, di samping bersifat konkrit (bila mengartikannya sebagai undang-undang), juga bersifat abstrak nilai) yang ada dalam masyarakat. Hakikat hukum pidana ini, bila disandingkan dengan kata penegakan, akan menempatkan hukum pidana sebagai objek dari penegakan. Oleh karenanya, secara umum dapat dikemukakan bahwa penegakan hukum pidana mengandung arti suatu proses yang dilakukan oleh aparat penegak hukum di dalam memfungsionalisasikan ketentuan-ketentuan yang ada di dalamnya, demi terciptanya tujuan yang diharapkan.

Secara politis, hukum pidana merupakan aturan-aturan yang ditetapkan oleh penguasa. Sebagai produk politik (kekuasaan) maka di dalam hukum pidana terkandung ide-ide abstrak atau pemikiran-pemikiran penguasa dalam mengatur dan mengawasi pergaulan hidup dari masyarakat yang berada di bawah kekuasaannya.<sup>73</sup> Ide-ide penguasa ini, baru mempunyai nilai praktis (manfaat), bila produk kekuasaannya (hukum pidana) itu ditegakkan. Sehubungan dengan hal ini, selanjutnya Satjipto Rahardjo mengemukakan :

Penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum, yaitu pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang, yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum menjadi kenyataan.<sup>74</sup>

<sup>73</sup> Lihat Satjipto Rahardjo (6) *Op.Cit.*, hal., 15.

<sup>74</sup> Lihat Satjipto Rahardjo (6), *Ibid.*, hal., 24



Sementara, Sudarto mengemukakan, bahwa penegakan hukum, adalah perhatian dan penggarapan perbuatan melawan hukum yang sungguh-sungguh (*onrecht in actu*) maupun perbuatan melawan hukum yang mungkin terjadi (*onrecht in potentie*).<sup>75</sup>

Sementara itu, Jan Van Dijk, mengemukakan :

*Criminal legislation is an abstract instrument which simply formulates social norms in general terms and defines the broad powers of the authorities, which are responsible for law enforcement. The manner in which these powers are elaborated in practice within the bounds of the discretion conferred by the legislature on the enforcement agencies, is the expression of criminal law policy.*<sup>76</sup>

Dalam bahasa yang berbeda, namun bila dipahami maka akan diperoleh maksud atau tujuan yang sama dengan definisi yang telah dikemukakan Satjipto Rahardjo, adalah pandangan yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, yaitu :

Secara konsepsional, maka inti dan arti penegakan hukum (hukum pidana) terletak pada kegiatan menyasraskan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaedah-kaedah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai-nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup (dalam kurung ; penulis).<sup>77</sup>

<sup>75</sup> Sudarto (1), **Kapita Selektta Hukum Pidana**, Alumni, Bandung, Cetakan Ke-2, 1996, hal., 111. Lihat juga Sudarto Dalam Nyoman Serikat Putrajaya, **Penegakan Hukum Dala Era Reformasi Hukum**, Dalam Majalah Masalah Masalah Hukum Fak. Hukum UNDIP, Semarang, Edisi Ke-2, Juli-September 1998, hal., 2.

<sup>76</sup> Jan Van Dijk, et.all., *Criminal Law in Action ; An Overview of Current Issues in Western Societies*, Kluwer Law and Taxation Publishers-Deventer, Netherlands, 1988, hal., 1-2.

<sup>77</sup> Soerjono Soekanto (1), *Op.Cit.*, hal., 3.

Dari pengertian-pengertian di atas, terkandung satu tujuan yang sama, yang hendak dicapai dari penegakan hukum pidana, yaitu terwujudnya keadilan, ketertiban, kedamaian, keserasian, dan/atau keamanan dalam pergaulan hidup.

Kondisi yang diharapkan tersebut juga tertera di dalam salah satu poin dari Laporan Seminar Hukum Nasional ke-IV, tahun 1979, sebagaimana dikemukakan oleh Barda Nawawi Arief, yaitu :

Penegakan hukum (baca juga ; hukum pidana), adalah keseluruhan kegiatan dari para pelaksana penegak hukum, ke arah tegaknya hukum, keadilan, dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia, ketertiban, ketenteraman, dan kepastian hukum, sesuai dengan Undang Undang Dasar (UUD) 1945.<sup>78</sup>

Lebih khusus lagi Sudarto mengemukakan, bahwa "penerapan hukum pidana, adalah penerapan aturan hukum pidana atas perbuatan yang melanggar aturan hukum pidana tersebut."<sup>79</sup>

Hukum pidana merupakan salah satu keluarga dari sistem hukum yang ada.<sup>80</sup> Sebagai salah satu keluarga sistem hukum yang ada, penegakan hukum pidana mempunyai spesifikasi, baik dalam hal proses maupun tujuan. Tujuan penegakan hukum pidana, adalah untuk menanggulangi, baik itu mencegah (preventif) maupun menyelesaikan

<sup>78</sup> Barda Nawawi Arief (2), **Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan Dan Pengembangan Hukum Pidana**, Citra Aditya Bakti, Bandung, Cetakan ke-1, 1998, hal., 8.

<sup>79</sup> Sudarto (1), **Op.Cit.**, hal., 100.

<sup>80</sup> Kalau tata hukum dilihat secara skematis, maka dapat dibedakan adanya tiga sistem penegakan hukum, yaitu sistem penegakan hukum perdata, sistem penegakan hukum pidana, dan sistem penegakan hukum administrasi.  
Lihat Sudarto (2), **Loc.Cit.**,

kejahatan yang terjadi. Tujuan sedemikian ini tergambar dalam ungkapan Barda Nawawi Arief, yaitu :

Usaha penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana pada hakikatnya juga merupakan bagian dari penegakan hukum (khususnya hukum pidana). Oleh karena itu sering pula dikatakan bahwa politik atau kebijakan hukum pidana (*criminal law policy*), merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*).<sup>81</sup>

Hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum, dalam ungkapan Barda Nawawi Arief tersebut, selanjutnya memberikan pengertian, bahwa berbicara tentang penegakan hukum, tidak hanya terfokus pada penegakan hukum pidana, tetapi juga meliputi penegakan hukum perdata dan penegakan hukum tata (administrasi) negara. Sehubungan dengan hal ini, Andi Hamzah dalam Nyoman Serikat Putera Jaya, mengemukakan :

Istilah penegakan hukum sering disalah artikan, seakan-akan hanya bergerak di bidang hukum pidana saja atau hanya di bidang represif. Istilah penegakan hukum di sini meliputi, baik yang represif maupun yang preventif. Jadi kurang lebih maknanya sama dengan istilah Belanda, yaitu *rechtshandhaving*.<sup>82</sup>

Kemudian perlu juga dikemukakan, bahwa bertolak dari pandangan Barda Nawawi Arief tersebut, hukum pidana atau penegakan hukum pidana bukan merupakan satu-satunya upaya di dalam menanggulangi kejahatan, melainkan salah satu upaya.

<sup>81</sup> Barda Nawawi Arief (1), *Op.Cit.*, hal., 29.

<sup>82</sup> Nyoman Serikat Putra, *Loc.Cit.*

Di samping itu masih terdapat upaya-upaya lain, yang juga termasuk ke dalam kategori penegakan hukum yang bersifat non penal.<sup>83</sup> Lebih jelasnya hal ini dapat di lihat dalam ragaan 3 yang diambil dari bagan G. Peter Hoefnagels, saat menggambarkan posisi kriminologi.<sup>84</sup>

Dengan bersandarkan pada konsep pemikiran yang telah diuraikan tersebut, dalam tulisan ini penulis menarik kesimpulan tentang batasan penegakan hukum pidana, yaitu proses untuk mengaktualisasikan atau memfungsionalisasikan nilai-nilai yang terdapat dalam hukum pidana ke dalam suatu perbuatan (kejahatan) yang menuntutnya untuk ditegakkan dalam rangka menanggulangi kejahatan dan terwujudnya suasana kehidupan yang tertib dan aman

#### c. Administrasi Penegakan Hukum Pidana

Dengan memperhatikan penjelasan dan arti kata "administrasi" dan "penegakan hukum pidana", sebagaimana telah dikemukakan terdahulu, maka dalam sub bab ini dikemukakan makna dan arti dari perpaduan dua kata tersebut, yaitu administrasi penegakan hukum pidana. Namun dikarenakan terdapatnya istilah-istilah lain yang berkaitan dengan istilah tersebut, seperti administrasi peradilan pidana (*administration of criminal justice*), maka untuk mencegah kekeliruan di dalam memandang dan menafsirkan kedua istilah tersebut, sehingga menyamakan arti dari

<sup>83</sup> Penjelasan lebih lanjut tentang kebijakan non penal, Lihat Barda Nawawi Arief (2), *Op.Cit.*, hal., 14.

<sup>84</sup> Lihat G. Peter Hoefnagels, *The Other Side of Criminology ; An Inversion of the Concept of Crime*, Kluwer-Deventer, Holland, 1969, hal., 56.

keduanya, terlebih dahulu diuraikan makna yang terkandung di dalam istilah *administration of criminal justice*.

Administrasi peradilan pidana,<sup>85</sup> oleh George F. Cole diartikan :

*"The administration of criminal justice is...., the result is a selective process in which legal actors are given a wide range of discretionary powers to determine who will be arrested on what charges they will be prosecuted and disposition of their cases".<sup>86</sup>*

*Selective Process* dalam makna *administration of criminal justice* di atas menunjukkan adanya ukuran-ukuran yang harus diperhatikan di dalam merealisasikan kewenangan yang dimiliki oleh para pelaksana (*legal actors*), sehingga kewenangan itu tidak berwujud tindakan yang sewenang-wenang. Sehubungan dengan hal ini, minimal *legal actors* harus mempunyai pengetahuan untuk melakukan interpretasi terhadap undang-undang, sebagaimana dikemukakan oleh Alf. Ross :

*Although the administration of justice is this fore more than interpretation of a statute in the proper sense, it is nevertheless usual to use this term (interpretation) to designate the whole activity which leads the judge to his decision, that is, including his conception of social values and emerging of attitudes outside his law abidingness.<sup>87</sup>*

Selanjutnya Alf. Ross memberikan pengertian, yaitu :

*"...the administration of justice is the resultant in a parallelogram of forces in which the dominant vectors are the formal and the material legal consciousness the decision that*

<sup>85</sup> Dengan mempergunakan pendekatan sistem (*system approach*), administrasi peradilan pidana untuk pertama sekali dikenalkan oleh Frank Remington (Amerika). Lihat Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana ; Perspektif Eksistensialisme Dan Abolisionisme*, Bina Cipta, Bandung, 1996, hal., 8-9.

<sup>86</sup> George F. Cole, *Politics and The Administration of Justice*, Sage Publications, Beverly Hills, London, 1972, hal., 16.

<sup>87</sup> Alf. Ross, *On Law and Justice*, Stevens and Sons Limited, London, 1958, hal., 139.

*is made is determined by the combined effect of cognitive interpretation of the statute and the evaluating attitude of legal consciousness".<sup>88</sup>*

Dua pengertian tentang *administration of criminal justice* di atas menggambarkan bahwa istilah ini berada ataupun terdapat di dalam proses penegakan hukum pidana, yaitu proses peradilan (*justice processes*). Atau dengan kata lain, istilah ini menggambarkan tahapan aplikatif dari penegakan hukum pidana. Kalaupun pengertian administrasi penegakan hukum pidana di sini hendak disamakan dengan pengertian administrasi peradilan pidana, hendaknya pengertian administrasi peradilan pidana tersebut diartikan sebagaimana dikemukakan oleh G. Peter Hoefnagels, yaitu :

*The administration of criminal justice is a wider concept than criminal trial proceedings. It comprises the totality of the services connected with criminal law ; legislation, the police, the bench and the bar, prisons, jails for pre-trial detention, hospitals for the mentally abnormal offender, observation centers, and rehabilitation.<sup>89</sup>*

Secara konkrit, pengertian administrasi penegakan hukum pidana yang dimaksudkan, adalah kesatuan proses penegakan hukum pidana, yang meliputi administrasi perumusan perundang-undangan hukum pidana, administrasi peradilan pidana, administrasi pelaksanaan putusan lembaga peradilan pidana, dan juga administrasi aparat penegak hukum pidana.

<sup>88</sup> Alf. Ross, *Ibid.*, hal., 139.

<sup>89</sup> G. Peter Hoefnagels, *Op.Cit.*, hal., 56-57.

## 2. Ruang Lingkup Administrasi Penegakan Hukum Pidana

Pada uraian-uraian sebelumnya, telah dikemukakan bahwa menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap eksistensi penegakan hukum, yang kemudian secara sosiologis memberikan justifikasi (pembenaran) kepada masyarakat untuk menentukan sendiri cara (baca juga ; hukum) di dalam mengatasi atau menyelesaikan persoalan-persoalan yang dialaminya,<sup>90</sup> adalah dikarenakan dalam pandangan masyarakat, penegakan hukum, orientasinya sudah bergeser, tidak lagi untuk mewujudkan idealisme tujuan hukum, sebagaimana dikemukakan oleh Esmi Warassih, yaitu : "memberikan suatu kerangka bagi hubungan yang dilakukan anggota-anggota masyarakat yang satu terhadap yang lainnya, bagaimana mengatur hubungan tersebut dan akibat apa yang timbul dari pengaturannya".<sup>91</sup> Melainkan sebaliknya, bahwa penegakan hukum yang tergambar cenderung menunjukkan sosok yang tidak adil (*injustice*) dan diskriminatif.

<sup>90</sup> Penentuan cara (hukum) dalam mengatasi dan/atau menyelesaikan persoalan-persoalan yang dialami tersebut terkadang tidak sesuai atau bertentangan dengan norma-norma hukum yang sebelumnya telah ditetapkan oleh pemerintah (negara), baik itu terhadap hukum yang bersifat formal, dalam arti tata cara, proses, dan/atau mekanisme penyelesaian, maupun hukum yang bersifat materiil, bahwa proses yang dilalui tersebut, berdasarkan hukum materiil merupakan kejahatan (contoh ; cara masyarakat menyelesaikan kasus dukun santet).

<sup>91</sup> Steven Vago dalam Esmi Warassih, menyebutkan hukum sebagai *the normative life of the state and it's citizens*.

Lihat Esmi Warassih, **Cita Hukum Dan Proses Penyusunan Peraturan Perundang Undangan Yang Demokratis**, Makalah Disampaikan Dalam Seminar Nasional Mencari Model Ideal Penyusunan Undang Undang Yang Demokratis Dan Kongres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia, Fak. Hukum UNDIP, Semarang, 15-16 April, 1998, hal., 1.

Pengakuan terhadap kondisi penegakan hukum yang sedemikian itu, ternyata tidak hanya diakui oleh masyarakat. Melalui keputusan politik yang dikeluarkannya, yaitu : TAP.MPR.NO.IV/MPR/1999, tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), yang notabenenya merupakan landasan kerja bagi "Kabinet Persatuan Nasional", yang dipimpin oleh KH. Abdulrachman Wahid (Gusdur) sebagai Presiden, pemerintah juga mengakui kondisi prihatin penegakan hukum yang ada. Pengakuan yang sedemikian ini, terlihat dari paragraf (alinea) ke-7 dan ke-9, Bab II (Ketentuan Umum) dari GBHN tersebut, yang masing-masing lengkapnya berbunyi sebagai berikut :

a. Alinea ke-7

Di bidang hukum terjadi perkembangan yang kontraversial, di satu pihak materi hukum, pembinaan aparat, sarana dan prasarana hukum menunjukkan peningkatan, namun di lain pihak tidak diimbangi dengan peningkatan integritas moral dan profesionalisme aparat hukum, kesadaran hukum, mutu pelayanan, serta tidak adanya keadilan hukum, sehingga mengakibatkan supremasi hukum belum dapat diwujudkan.

b. Alinea ke-9

Kondisi hukum yang sedemikian mengakibatkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia di Indonesia masih memperhatikan, yang terlihat dari berbagai pelanggaran hak asasi manusia, antara lain dalam bentuk tindak kekerasan, diskriminasi, dan kesewenang-wenangan.

Satu hal yang patut disyukuri dari pengakuan pemerintah (negara) tersebut, bahwa pemerintah mau menyadari dan melakukan koreksi (evaluasi) terhadap kebijakan dan realisasi dari kebijakan penegakan hukum yang



dilakukannya, walaupun koreksi atau evaluasi tersebut masih bersifat sepihak.<sup>92</sup>

Memperhatikan pengakuan pemerintah dan masyarakat akan kondisi perihatin penegakan hukum dewasa ini, terdapat satu dasar yang sama, yaitu : bahwa pengakuan tersebut diberikan dengan didasarkan kepada pandangan atau penglihatan pemerintah dan masyarakat terhadap fungsionalisasi ketentuan hukum yang ada, sehingga tidak jarang “kekeliruan” atau “penyimpangan” yang terjadi dalam proses fungsionalisasi dari ketentuan hukum yang ada, oleh lembaga-lembaga yang terikat dalam proses peradilan, yang selalu disudutkan dan dijadikan “kambing hitam”, adalah keberadaan lembaga, proses dan manusianya.<sup>93</sup> Baik pemerintah maupun masyarakat memiliki asumsi yang sama terhadap kebaikan dan kebenaran dari perundang-undangan yang ditetapkan dan menjadi dasar dari proses peradilan. Walaupun sebenarnya, bertolak dari hakikat realitas

<sup>92</sup> Dikatakan bersifat sepihak, karena pengakuan, koreksi yang tergambar di dalam rumusan alinea ke-7 GBHN 1999, tidak ditujukan terhadap keseluruhan proses penegakan hukum, melainkan dominan ditujukan terhadap proses penerapan hukum. Karena kuantitas produk perundang-undangan tidaklah sepenuhnya menjamin perwujudan supremasi hukum, melainkan ditentukan oleh kesesuaiannya dengan : (a) nilai-nilai kehidupan masyarakat yang diaturnya, (b) aspirasi dan kepentingan masyarakat yang diaturnya, dan (c) pemberian dasar atau landasan kerja yang baik bagi aparat pelaksana penerapan hukum. Jadi pemerintah hanya mengevaluasi atau mengoreksi organ-organnya, bukan dirinya dan kebijakan yang dihasilkannya.

<sup>93</sup> Menyimpang dari persoalan di atas, khususnya untuk polisi (kepolisian), Kunarto dan Anton Tabah mengemukakan, bahwa polisi (kepolisian) merupakan unsur birokrasi yang paling transparan, murah cacian dan mahal pujian. Ini dikarenakan polisi (kepolisian) merupakan suatu tataran birokrasi yang terlibat dalam tiga tatanan sistem administrasi penyelenggaraan negara, yaitu : *public administration, security and defence*, serta *criminal justice system*.  
Penjelasan lebih lanjut, Lihat Kunarto & Anton Tabah, *Polisi, Harapan, dan Kenyataan*, Cipta Manunggal, Jakarta, 1995, hal., 60

penegakan hukum pidana yang memperhatikan dewasa ini, tidak terlepas dari adanya kesenjangan (*lag*) antara realitas konsepsional, yaitu ketentuan perundang-undangan hukum pidana yang ada, dengan realitas fenomena, yaitu kenyataan penerapan hukum pidana dalam kehidupan.

Tidak mustahil buruknya proses peradilan, mental, dan moralitas aparat yang terkait, juga dilatar belakangi oleh kondisi peraturan perundang-undangan yang buruk atau memiliki cukup banyak celah-celah yang memberikan kesempatan untuk terjadinya penyimpangan. Terlebih lagi kita tidak dapat memungkiri, bahwa induk dari ketentuan perundang-undangan hukum pidana yang ada, yaitu KUHP (*WVS*) yang masih dipergunakan saat ini, bukan merupakan produk nasional, yang ditetapkan atas dasar nilai-nilai dan kondisi sosial masyarakat Indonesia.<sup>94</sup> Melainkan, adlah kebijakan pemerintah pada masa itu untuk mencegah kekosongan di bidang hukum pidana, kemudian berdasarkan asas *concordance* (vide Pasal 2 Aturan Peralihan UUD 1945), memberlakukan KUHP (*WVS*) yang diproduksi Belanda.

Menyadari bahwa penegakan hukum pidana merupakan satu kesatuan sistem yang terdiri atas komponen-komponen dan tahapan atau

---

<sup>94</sup> Terhadap hal tersebut, Sudarto mengemukakan, hukum pidana dari suatu bangsa merupakan indikasi yang sangat penting untuk mengetahui tingkat peradaban bangsa tersebut, karena di dalamnya tersirat bagaimana pandangan bangsa tersebut tentang etik (tata susila, kemasyarakatan, dan moral agama)  
Lihat Sudarto (2), *Hukum Pidana I*, Yayasan Sudarto, Fakultas Hukum-UNDIP, Semarang, Cetakan Ke-2, 1990, hal., 4. Lihat juga Sudarto (1), *Op.Cit.*, hal., 62-63.

proses, yang masing-masing dapat mempengaruhi baik-buruknya penegakan hukum pidana tersebut. Kemudian bertitik tolak dari konsep adanya kesenjangan antara *das sein* dengan *das sollen*, adalah tidak terlepas dari ketidak sesuaian antara realitas konseptual dengan realitas fenomena,<sup>95</sup> maka administrasi penegakan hukum pidana yang diuraikan berikut, secara sistematis meliputi :

- 1) Administrasi perumusan hukum pidana ;
- 2) Administrasi peradilan pidana, dan ;
- 3) Administrasi pelaksanaan pidana, serta ;
- 4) Administrasi aparat penegak hukum pidana.

Untuk lebih jelasnya, masing-masing ruang lingkup administrasi penegakan hukum pidana di atas, selanjutnya digambarkan dalam uraian-uraian berikut ini :

<sup>95</sup> Sudarto mengemukakan "..., dalam masyarakat yang bergerak (berevolusi) keperihatinan penegakan hukum dimungkinkan terjadi dikarenakan adanya ketidakcocokan (diskrepanci) antara *law in books* dengan *law in action*, antara *sollen* menurut peraturan hukum yang ada dan *sollen* berdasarkan kebutuhan dan kenyataan masyarakat, antara nilai-nilai dan norma-norma, serta norma-norma yang dianut oleh para anggota masyarakat. Lebih jelasnya lihat Sudarto (1), *Op.Cit.* hal., 3-4, pada saat menguraikan tiga pandangan tentang hukum

#### a. Administrasi Perumusan Hukum Pidana

Dalam ilmu hukum (*rechtswetenschap*) terdapat tradisi yang membedakan sistem hukum ke dalam :<sup>96</sup> 1) Hukum Eropah Kontinental, 2) Hukum Anglo Saxon, 3) Hukum Sosialis, dan (4) Hukum Agama. Pengklasifikasian sistem hukum ini didasarkan kepada bentuk kaedah hukum yang utama untuk diterapkan.<sup>97</sup>

Oleh karenanya, penganutan salah satu sistem hukum tersebut di dalam suatu negara, akan mempengaruhi “warna” atau “sosok” sistem hukum yang dimunculkan

<sup>96</sup> Tidak terdapat satu patokan mutlak tentang ke dalam beberapa golongan sistem hukum ini diklasifikasikan atau dikelompokkan. Ada yang mengklasifikasikannya ke dalam 5 (lima) kelompok, seperti Marc Ancel, yaitu : (a) Eropah Kontinental dan Amerika Latin (disebut : *system of civil law*), (b) Anglo Amerika (disebut : *common law system*), (c) Timur Tengah (*middle east system*), misalnya : Irak, Yordania, Saudi Arabia, Libanon, Siria, Maroko, dan Sudan. (d) Timur Jauh (*far east system*) misalnya : Cina, Jepang. (e) Negara Sosialis (*socialist law system*). Sementara Rene David, hanya membagi ke dalam 4 (empat) kelompok, yaitu : (a) *The Romano Germanic Family* (b) *The Common Law Family*, (c) *The Family of Socialist Law*, dan (d) Konsepsi-Konsepsi Hukum dan Tata Sosial lainnya (keluarga hukum agama dan hukum tradisional).

Lihat dalam Barda Nawawi Arief (3), **Perbandingan Hukum Pidana**, Rajawali Pers Jakarta, Cetakan Ke-1, 1990, hal., 16.

<sup>97</sup> Terhadap dasar yang dijadikan patokan dalam mengklasifikasikan, terdapat pandangan yang berbeda-beda, sebagaimana dikemukakan Rene David : (a) ada yang mendasarkan pada “struktur konseptual dari hukum (*law's conceptual structure*), (b) teori sumber-sumber hukum (*the theory of sources of the law*), (c) tujuan sosial yang ingin dicapai dengan bantuan sistem hukum (*the social objectives to be achieved with the help of the legal system*), dan (d) tempat hukum itu sendiri dalam tatanan sosial (*the place of law it self within the social order*). Sementara itu Zweigert dan Kotz yang setuju dengan Rene David, mengemukakan kriteria : (a) teknik dari sistem hukum, dan (b) prinsip falsafah, politik, dan ekonomi. Kemudian menambahkan patokan yang dijadikan dasar, yang dilihat dari gaya sesuatu sistem hukum, yaitu : (a) asal dan perkembangan historis, (b) cara pemikiran hukum yang spesifik, (c) lembaga-lembaga hukum yang karakteristik, (d) sumber-sumber hukum dan interpretasinya, and (e) faktor-faktor ideologis. Kemudian Marc Ancel, yang bertolak dari pemikiran sarjana hukum komparatif, memberikan dasar berpijak : (a) asal-usul, (b) sejarah perkembangan, (c) metode penerapan (*the origin, the historical development, and their methods of application*). Lihat Barda Nawawi Arief, *Ibid.*, hal., 15-16.

Berdasarkan sistem hukum di atas, Indonesia termasuk ke dalam sistem hukum Eropah Kontinental, yang menekankan pada pemberlakuan hukum tertulis.<sup>98</sup> Namun, ini bukan berarti keberadaan hukum tidak tertulis (hukum adat) dikesampingkan begitu saja. Eksistensi hukum tidak tertulis tetap diakui, tapi agar memiliki "legitimasi politik", dalam penerapan kaedah hukum adat tersebut, hendaknya dituangkan di dalam hukum tertulis. Pengakuan terhadap eksistensi hukum adat ini sebagaimana dikemukakan Bagir Manan, yaitu :

"..., dengan demikian harus dipahami bahwa dalam pembangunan hukum nasional, hukum adat bukan sekedar bahan atau sumber hukum melainkan sebagai salah satu aspek dari hukum nasional itu sendiri".<sup>99</sup>

Pandangan yang sama juga tergambar dari ungkapan Barda

Nawawi Arief, yang menyebutkan :

Konsep juga masih memberikan tempat kepada sumber hukum tidak tertulis, yang hidup di dalam masyarakat sebagai dasar menetapkan patut dipidanya satu perbuatan. Patut dicatat, bahwa berlakunya hukum yang hidup di dalam masyarakat itu sendiri hanya untuk delik-delik yang tidak ada bandingnya (persamaannya) atau telah diatur di dalam undang-undang.<sup>100</sup>

<sup>98</sup> Bagir Manan mengemukakan, bahwa penyebutan sistem kodifikasi dikarenakan sistem hukum kontinental selalu disertai kodifikasi. Sedangkan pada sistem hukum Anglo Saxon, kodifikasi bukan merupakan ciri, bahkan dianggap sebagai suatu yang asing. Disebut sistem hukum sipil (*the civil law system*), karena pada permulaannya upaya-upaya sistematikasi hukum terutama dilakukan pada hukum keperdataan (seperti ; kitab hukum justianus).

Bagir Manan, **Sistem Perundang Undangan Indonesia**, Makalah Disampaikan Pada Program Pendidikan Kader Hukum Di Lingkungan Pertamina. Diselenggarakan Oleh Fakultas Hukum UNPAD, Bandung, Desember, 1993, hal., 2-3.

<sup>99</sup> Bagir Manan, *Ibid.*, hal., 8.

<sup>100</sup> Barda Nawawi Arief (I), *Op.Cit.*, hal., 88.

Dalam Konsep KUHP (Baru), pengakuan terhadap keberadaan hukum yang tidak tertulis, dirumuskan dalam pasal-pasal :

#### Pasal 1 ayat 3

Ketentuan dalam ayat (1) tidak mengurangi berlakunya hukum yang hidup yang menentukan bahwa menurut adat setempat seseorang patut dipidana walaupun perbuatan itu tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 15

Perbuatan yang dituduhkan harus merupakan perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana oleh suatu peraturan perundang-undangan. Agar perbuatan tersebut dapat dijatuhi pidana, perbuatan tersebut harus juga bertentangan dengan hukum.

#### Pasal 17

Hakim harus selalu mengkaji apakah perbuatan yang dituduhkan itu bertentangan dengan hukum, dalam arti kesadaran hukum rakyat. Hasil pengkajiannya harus dikemukakan sebagai bahan pertimbangan dalam putusannya.

Penekanan terhadap pemberlakuan hukum yang tertulis, merupakan penjabaran dari sistem pemerintahan negara, yaitu “negara hukum”, yang berorientasi kepada pemberian keadilan, perlindungan, dan kepastian hukum (*rechtszakerheid*). Karena orientasi negara hukum baru tergambar dalam pemberlakuan hukum yang tertulis.<sup>101</sup>

Sementara dalam KUHP, penegasan terhadap hal di atas tergambar dari perumusan Pasal 1 ayat (1) KUHP (*WVS*), yang dalam istilah Latin disebut “*nullum delictum nula poena sine pravia lege*”

<sup>101</sup> Karakteristik hukum yang tertulis : (a) memberikan gambaran bagi kepastian hukum, (b) pembentukannya lebih mudah dilakukan dan dapat direncanakan dengan pasti, dan (c) dalam keadaan tertentu, hukum tertulis lebih mudah dipergunakan untuk memperbaharui atau mengganti peraturan hukum yang tidak sesuai lagi. Lihat Bagir Manan, *Op.Cit.*, hal., 5-6.

*punale*” (tiada delik tiada pula hukuman, tanpa adanya terlebih dahulu undang-undang).<sup>102</sup>

Konsep negara hukum, bila dihubungkan dengan beberapa ketentuan yang terdapat di dalam UUD 1945 dan Amandemen 1999, seperti : (a) perumusan Pasal 33 dan (b) Penjelasan Umum dari Pokok Pikiran Negara Hukum yang terdapat di dalam pembukaan, bukanlah merupakan konsep negara hukum yang bersifat klasik, yang lebih berorientasi atau mengutamakan pelaksanaan hukum semata. Bukan pula negara hukum otoriter, yang hanya memberikan kewenangan atau kekuasaan yang seluas-luasnya kepada pemerintah untuk membentuk hukum, sehingga merubah konsep negara hukum menjadi “hukum negara” atau “negara kebijakan”, yang hanya didasarkan kepada kekuasaan semata.<sup>103</sup> Melainkan adalah konsep negara hukum modern, yang di samping berorientasi kepada pelaksanaan hukum, juga berorientasi kepada kesejahteraan sosial dan

<sup>102</sup> Amiroeddin Syarif mengatakan, bahwa rumusan Pasal 1 ayat (1) KUHP mengandung segi-segi sastra yang bermakna puisi.

Amiroeddin Syarif, *Perundang Undangan ; Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, Bina Aksara, Jakarta, Cetakan Ke-1, 1987, hal., 86.

<sup>103</sup> Berpedoman pada pandangan Thomas Aquinas, yang membedakan antara pemerintah despotik dengan pemerintah politik yang sah, Franz Magnis Suseno mengemukakan, bahwa kekuasaan pada pokoknya hanya benar dan baik, sejauh berjalan sesuai atau dalam batas-batas hukum.

Franz Magnis Suseno, *Kuasa Dan Moral*, Gramedia, Jakarta, Cetakan Ke-2, 1998, hal., 6.

keadilan sosial. Tidak hanya memberikan kewenangan, tetapi juga membatasi kewenangan yang diberikan kepada pemerintah.<sup>104</sup>

Permasalahan mendasar negara hukum yang termasuk ke dalam sistem hukum Eropah Kontinental, adalah bagaimana merumuskan dan menetapkan ketentuan hukum pidana tertulis yang “berkualitas” dan mampu menjadi sarana untuk mewujudkan kepastian, keadilan, kesejahteraan, dan perlindungan sosial. Terlebih-lebih lagi terhadap hukum pidana, yang kerap disebut sebagai “pedang bermata dua”,<sup>105</sup>

Bertolak dari pemikiran di atas, maka administrasi perumusan hukum pidana meliputi :

#### 1) Administrasi Substansi

Radbruch dalam Atmadja, dalam Syamsul Arifin mengemukakan, bahwa ajaran tentang keberlakuan hukum (*geldings theorie*), terdapat tiga nilai dasar yang menentukan atau menjadi ukuran untuk menilai berlakunya hukum secara sempurna, yaitu :

<sup>104</sup> Orientasi kesejahteraan sosial dan keadilan sosial dari negara hukum modern, sehingga negara hukum modern ini sering dikatakan sebagai *welfare state*, *social legality*, atau *social rechtsstaat*.

Lihat Kindi Dipoyudo dalam SF. Marbun, **Negara Hukum, Demokrasi, dan Peraturan Kebijaksanaannya**, Tulisan Dalam Jurnal Ilmu Dan Kebudayaan, UNISIA, NO.34/XIX/11/1997, UII-Yogyakarta, 1997, hal., 32-33.

<sup>105</sup> Hukum pidana diibaratkan sebagai “pedang bermata dua”, karena terdapat dua sisi yang kontraversial dari hukum pidana tersebut. Pada satu sisi penerapan hukum pidana bertujuan untuk melindungi hak asasi manusia, namun di sisi lain, penerapan hukum pidana juga merampas atau melanggar hak asasi manusia.



- a) *Judicial doctrine*, yaitu nilai kepastian hukum, dimana kekuatan mengikatnya didasarkan pada aturan yang lebih tinggi ;
- b) *Sociological doctrine*, yaitu nilai sosiologis, artinya aturan hukum mengikat karena diakui dan diterima dalam masyarakat (teori pengakuan), ataupun dapat dipaksakan, sekalipun masyarakat menolaknya (teori pemaksaan), dan ;
- c) *Philosophical doctrine*, yaitu nilai filosofis, artinya aturan hukum mengikat karena sesuai dengan cita hukum, keadilan, sebagai nilai positif yang tertinggi.<sup>106</sup>

Bertolak dari pandangan Radbruch tersebut, maka agar kesempurnaan pemberlakuan hukum pidana dapat diwujudkan, disarankan untuk memperhatikan :

**Pertama**, landasan filosofis ataupun nilai dasar yang dianut oleh Indonesia. Pancasila merupakan landasan filosofis di dalam pengaturan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Oleh karenanya, nilai-nilai dasar yang tertuang dalam Pancasila tersebut, hendaklah tercermin di dalam substansi hukum pidana yang akan ditetapkan, sehingga pada akhirnya penetapan dan pemberlakuan hukum pidana, adalah dalam rangka atau berada pada “koridor” nilai-nilai dasar tersebut. Terhadap hal ini, pada saat mengemukakan permasalahan umum dari *penal policy* dan *penal reform*, Barda Nawawi Arief mengemukakan :

Kebijakan hukum pidana (*penal policy*) yang dituangkan dalam perundang-undangan (kebijakan legislatif/formulatif), pada hakikatnya merupakan implementasi dari konsep /ide dasar/ paradigma/

<sup>106</sup> Syamsul Arifin, **Penegakan Hukum Lingkungan Menuju Pembangunan Berwawasan Lingkungan**, Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar Ilmu Hukum Internasional, Pada Fakultas Hukum USU, Medan, 5 Februari 2000, hal., 15.

polapikir/pola nilai tertentu yang melatarbelakanginya (baik dari aspek nilai sosio-filosofik, sosio-politik, sosio-kultural, maupun dari aspek teknik/sistem perundang-undangan).<sup>107</sup>

**Kedua**, adalah nilai-nilai yang diakui di tengah-tengah masyarakat Indonesia. Kebinekaan masyarakat Indonesia, dengan heterogenitas suku yang ada didalamnya, di samping menunjukkan bahwa bangsa Indonesia “kaya” akan nilai-nilai yang mengatur pergaulan hidup, juga menunjukkan bahwa di tengah-tengah kekayaan tersebut dimungkinkan adanya perbedaan konsep nilai yang mengatur pergaulan hidup pada masing-masing suku atau daerah. Oleh karenanya, dengan tetap berpegang pada asumsi “tumbuhnya kesadaran dan tanggung jawab” masyarakat di dalam mematuhi atau mentaati ketentuan hukum pidana yang ada, bila ketentuan hukum pidana tersebut diambil dan dirumuskan sesuai dengan nilai-nilai yang dianut. Penyesuaian ini dimungkinkan dilakukan dengan jalan :

- a) Mengambil atau mereduksi konsep nilai yang sama diantara perbedaan yang ada ;
- b) Merumuskan satu ketentuan di dalam perundang-undangan hukum pidana yang akan ditetapkan, yang fungsinya menunjuk konsep nilai yang ada pada masing-masing daerah dalam hal

<sup>107</sup> Barda Nawawi Arief (3), *Perkembangan Kebijakan Hukum Pidana Indonesia*, Makalah Disampaikan Dalam Penataran Hukum Pidana dan Kriminologi, Hotel Grasia, Semarang, 23-30 Nopember 1998, hal., 2.

tertentu untuk diberlakukan dalam penyelesaian tindak pidana tertentu yang terjadi.

Anjuran di atas juga tergambar dari ungkapan Sudarto, yaitu : “dalam menetapkan peraturan perundang-undangan hukum pidana, khususnya pembentuk undang-undang harus lebih berhati-hati dan memperhatikan benar-benar nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat”.<sup>108</sup> Juga dimuat dalam salah satu materi “Prinsip Prinsip Pemandu Untuk Pencegahan Kejahatan Dan Sistem Peradilan Kriminal Dalam Konteks Pembangunan Dan Tata Ekonomi Baru (*Guidings Principles for Crime Prevention and Criminal Justice in the Context of Development and a New Economic Order*)”, yang diadopsi oleh Kongres Kejahatan Ke-7, tentang *The Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*, di Milan (26 Agustus-6 September 1985), dan didukung oleh Majelis Umum melalui resolusi 40/32, yang menyebutkan :

Strategi-strategi pencegahan kejahatan perlu dirumuskan sesuai dengan konteks sosial, ekonomi, tingkat perkembangan masyarakat, tradisi, dan kebiasaan-kebiasaan setempat.<sup>109</sup>

Ketiga, adalah kesesuaian substansi antara hukum pidana yang akan ditetapkan dengan ketentuan hukum pidana yang telah ada. Baik itu yang sifatnya lebih tinggi atau yang menjadi “induk” atau “dasar” ditetapkannya ketentuan perundang-undangan

<sup>108</sup> Sudarto (3), *Hukum Dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hal., 25.

<sup>109</sup> Kunarto, *Ikhtisar Implementasi Hak Asasi Manusia Dalam Penegakan Hukum*, Cipta Manunggal, Jakarta, Cetakan Ke-1, 1996, hal., 93-94.

hukum pidana yang baru, maupun yang sama derajat atau tingkatannya. Tujuannya, adalah :

- a) Mencegah terjadinya tumpang tindih pengaturan atau suatu tindak pidana, sehingga menimbulkan kebingungan bagi aparat penerapan hukum pidana, tentang ketentuan dari peraturan perundang-undangan hukum pidana mana yang akan ditetapkan, sebagaimana dikemukakan oleh Sudarto, yaitu :

Dalam ajaran legalisme, sistem hukum dipandang sebagai *logische geschlossenheit*, sebagai suatu struktur tertutup yang logis, tidak bertentangan satu sama lain. Hukum dipandang sebagai seperangkat aturan-aturan yang diharapkan agar ditaati oleh para anggota masyarakat.<sup>110</sup>

Perlunya keserasian diantara peraturan perundang-undangan hukum pidana, juga dikemukakan Lon Fuller (*The Morality of the Law*) dalam A.A.G. Peters dan Koesriani, sebagai salah satu prinsip untuk melahirkan aturan-aturan hukum yang bersifat adil.<sup>111</sup>

<sup>110</sup> Sudarto (3), *Op.Cit.*, hal., 3.

<sup>111</sup> Lon Fuller mengemukakan aturan-aturan dapat bersifat adil dan bersifat tidak adil. Atas namanya telah dikembangkan prinsip sebagai pedoman di dalam pembuatan hukum, agar sifat adil dari pada aturan hukum dapat ditegakkan, terdapat prinsip-prinsip yang harus diperhatikan, yaitu :

- a. harus ada aturan-aturan sebagai pedoman dalam pembuatan keputusan ;
- b. aturan-aturan yang menjadi pedoman bagi otoritas tidak harus dirahasiakan, melainkan diumumkan ;
- c. aturan-aturan harus dibuat untuk menjadi pedoman bagi kegiatan-kegiatan dikemudian hari
- d. hukum dibuat sedemikian rupa, sehingga dapat dimengerti oleh rakyat biasa ;
- e. aturan-aturan tidak boleh bertentangan satu sama lain ;
- f. aturan-aturan tidak boleh mensyaratkan perilaku yang di luar kemampuan pihak-pihak yang terkena ;
- g. dalam hukum harus ada ketegasan, dan ;
- h. harus ada konsistensi antara aturan yang ditetapkan dengan pelaksanaan tujuan.

Lebih jelasnya lihat A.A.G. Peters & Koesriani SiswoSoebroto (Buku III), **Hukum Dan Perkembangan Sosial ; Buku Teks Sosiologi Hukum**, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, Cetakan Ke-1, 1990 hal., 61-62.

Tumpang tindih pengaturan suatu tindak pidana dapat menimbulkan :

- (1) hilangnya marwah dari peraturan perundang-undangan yang ada, karena tidak ada suatu kepastian tentang peraturan perundang-undangan mana yang akan diberlakukan ;
- (2) penempatan peraturan perundang-undangan hanya sebagai “jaring” untuk menjerat kejahatan dan pelaku kejahatan, dan ;
- (3) kemungkinan penerapan peraturan perundang-undangan secara subyektif, dimana penerapannya didasarkan kepada penilaian penguasa.<sup>112</sup>

- b) Mencegah terjadinya perselisihan di dalam proses penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini dilatarbelakangi oleh substansi dari beberapa ketentuan perundang-undangan hukum pidana, yang memberikan kewenangan terhadap lebih dari satu lembaga sebagai penyidik

<sup>112</sup> Perhatikan I.S. Susanto yang mengemukakan bahwa fungsi utama penegakan hukum dalam negara hukum, adalah :

- a. melindungi masyarakat terhadap tindakan yang merugikan dan bahaya yang mengancam, termasuk yang datang dari kekuasaan ;
- b. memberi keadilan, dan ;
- c. melaksanakan pembangunan.

I.S. Susanto (2), **Birokrasi Yang Humanis**, Makalah Disampaikan Dalam Seminar Sosiologi Hukum dan Kongres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia (ASHI), Semarang, 15-16 April 1998, hal., 3.

- c) Mencegah agar suatu produk perundang-undangan hukum pidana tidak hanya sekedar sebagai penjabaran nilai-nilai yang terkandung di dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, tetapi lebih dari itu merupakan tesis-tesis yang bersifat aplikatif. Poin ini sebagaimana tergambar dari makna ungkapan Damardjati Soepardjar, yang menyebutkan :

Kalau diingat bahwa hal aksiomatik budaya Indonesia, adalah Pancasila, dan karenanya Pancasila itu berada pada titik puncak bagan sambil selalu harus diingat, bahwa hal demikian itu diterima secara intuitif, maka sebagaimana aksioma, halnya tidak boleh hanya tematik, melainkan harus berupa tesis-tesis, sehingga penjabarannya secara logis formal juga berupa tesis tesis aplikatif.<sup>113</sup>

- d) Mencegah terjadinya ketidakcocokan (diskrepansi) antara ketentuan perundang-undangan hukum pidana dengan kenyataan yang ada di dalam masyarakat, atau atau antara sollen menurut peraturan perundang-undangan hukum pidana yang ada, dengan sollen berdasarkan kebutuhan dan kenyataan masyarakat, atau antara nilai dan norma yang terdapat di dalam masyarakat dengan nilai dan norma yang terdapat dalam masyarakat dengan nilai dan norma yang dianut oleh penguasa.<sup>114</sup>

<sup>113</sup> Damardjati Soepardjar, **Mencari Model Ideal Penyusunan Undang Undang Yang Demokratis ; Kajian Filsafat**, Makalah Disampaikan Dalam Seminar Sosiologi Hukum dan Kongres I ASHI, Semarang, 15-16 April 1998, hal., 4.

<sup>114</sup> Lihat Sudarto (3), *Op.Cit.*, hal., 3-4.

Berkaitan dengan penataan substansi ketentuan perundang-undangan yang akan dirumuskan, Satjipto Rahardjo, mengemukakan :

Konstalasi stereotipis, adalah ideal-ideal yang ditanamkan dalam pembuatan undang-undang, seperti bahwa undang undang itu mengatur masyarakat, menertibkan masyarakat, melindungi kepentingan umum, dan menimbulkan efek yang dikehendaki<sup>115</sup>

Penempatan nilai atau kaedah yang berkembang di tengah-tengah masyarakat sebagai dasar atau acuan di dalam perumusan peraturan perundang-undangan hukum pidana, bukan berarti menutup kemungkinan bagi Indonesia untuk mereduksi atau meratifikasi ketentuan-ketentuan perundang-undangan dari luar, seperti halnya yang dihasilkan konvensi-konvensi internasional, asal saja hasil-hasil konvensi internasional tersebut sejalan dan tidak bertentangan dengan nilai - nilai sosial budaya dan peraktek, seperti :<sup>116</sup>

<sup>115</sup> Satjipto Rahardjo (7), **Mencari Model Ideal Penyusunan Undang Undang Yang Demokratis ; Kajian Sosiologis**, Makalah Disampaikan Dalam Seminar Hukum dan Kongres I ASHI, Semarang, 15-16, April 1998, hal., 3.

<sup>116</sup> Bandingkan dengan pandangan A.A.G. Peters dan Koesriani di dalam mengklasifikasikan bentuk ataupun jenis moralitas yang terdapat di dalam hukum, yaitu :

- a. sebagai larangan atas kelakuan yang immoral ;
- b. menetapkan kode moral bagi kelakuan wajar dalam berbagai hubungan sosial dan fungsi sosial ;
- c. memiliki moralitas hukum yang spesifik, yang bukan hanya merupakan pencerminan pendapat-pendapat moral, yang terdapat di dalam masyarakat pada umumnya melainkan yang telah dikembangkan dalam peraktek di bidang hukum, dan yang terikat dalam lembaga-lembaga dan ajaran-ajaran hukum, dan ;
- d. sebagai penggabungan moralitas sosial, terhadap mana individu-individu, kelompok-kelompok, dan organisasi-organisasi harus mengafiliasikan kelakuannya.

A.A.G. Peters & Koesriani Siswosoebroto (Buku I), **Hukum Dan Perkembangan Sosial ; Buku Teks Sosiologi Hukum**, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1988, hal., 31-32.

- a) Menyebabkan masyarakat Indonesia merasa asing terhadap ketentuan hukum pidana yang diterapkan kepadanya ;<sup>117</sup>
- b) Menyebabkan masyarakat Indonesia melupakan konsep nilai pribumi yang berlaku baginya, dan ;
- c) Menyebabkan kedaulatan bangsa Indonesia sendiri “terancam”

Di dalam konvensi-konvensi internasional, khususnya yang berkaitan dengan upaya penanggulangan kejahatan, anjuran untuk ““emperhatikan”” nilai-nilai universal yang berlaku bagi pergaulan hidup masyarakat dunia, antara lain dapat ditemukan dalam :

- a) Kongres keenam PBB tentang Pencegahan Kejahatan dan Perlakuan Terhadap Pelaku Kejahatan (*Six United Nation Congress for Crime Prevention and Treatment of the Offenders*), yang diselenggarakan di Caracas-Venezuela (1980), yang menempatkan pentingnya kerjasama internasional di dalam upaya menanggulangi kejahatan.<sup>118</sup>

<sup>117</sup> Bandingkan dengan Marc. Galanter pada saat menjelaskan keterasingan masyarakat India terhadap hukum yang diberlakukan untuk masyarakat India sendiri, karena hukum yang diterapkan “bernafaskan” asing.

A.A.G. Peters & Koesriani Siswosoebroto (Buku II), **Hukum dan Perkembangan Sosial ; Buku Teks Sosiologi Hukum**, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1990, hal., 146

<sup>118</sup> Masalah-masalah khusus yang menjadi pertimbangan Kongres keenam tersebut, adalah :

- a. kecenderungan baru dalam kegiatan dan penerapan strategi-strategi pencegahan kejahatan yang sesuai ;
- b. penerapan kaedah-kaedah peradilan kenakalan remaja sebelum dan sesudah terjadinya kejahatan remaja ;
- c. kejahatan yang dilakukan oleh orang-orang berpengaruh, yang sering kebal terhadap hukum ;
- d. penerapan kaedah-kaedah penghukuman dan implikasinya terhadap mereka yang dipenjara ;
- e. peran pedoman dan standar-standar PBB dalam pengadilan kejahatan, sejak saat dijadikan standar sampai penerapannya ;
- f. hukuman mati, dan ;
- g. pentingnya kerjasama internasional.

Kunarto, *Op.Cit.*, hal., 23-24.



b) Kesepakatan Kongres ketujuh, yang diadakan di Milan-Italia (1985), yang merumuskan :

- (1) rencana tindakan Milano, yang menyerukan tanggapan yang terpadu dari masyarakat bangsa-bangsa untuk memberi perhatian kepada faktor-faktor sosial ekonomi yang relevan terhadap terjadinya kejahatan ;
- (2) prinsip-prinsip pedoman untuk pencegahan kejahatan dan peradilan kejahatan dalam konteks pembangunan ;
- (3) acuan standar minimum PBB untuk penyelenggaraan peradilan kenakalan remaja ;
- (4) deklarasi prinsip keadilan asasi untuk korban kejahatan dan penyalahgunaan kekuasaan ;
- (5) prinsip asasi tentang kebebasan badan peradilan, dan ;
- (6) persetujuan model transfer narapidana asing dan rekomendasi tentang perlakuan terhadap narapidana asing.<sup>119</sup>

d) Dokumen Kongres PBB kedelapan di Havana-Cuba (1990), dengan kode A/CON.F.114/L.5, tentang *International Cooperation for Crime Prevention and Criminal Justice in the Context of Development*.<sup>120</sup>

<sup>119</sup> Kunarto, *Ibid.*, hal., 26.

<sup>120</sup> Lihat Barda Nawawi Arief (1), *Op.Cit.*, hal., 8.

Masih dalam ruang lingkup administrasi substansi, maka materi perundang-undangan hukum pidana yang akan ditetapkan, hendaknya :

- a) Dirumuskan secara jelas dan tegas, sehingga menutup kemungkinan terjadinya penafsiran materi yang didasarkan kepada “selera” dan “kepentingan” masing-masing orang ;
- b) Dirumuskan secara rasionalitas, dalam arti bahwa ketentuan perundang-undangan hukum pidana dan prosedur penerapannya dapat dipastikan dari sumber tertulis atau dapat dipelajari ;<sup>121</sup>
- c) Bersifat uniform, bahwa substansi hukum pidana yang dirumuskan berlaku bagi setiap warga negara Indonesia yang melakukan kejahatan ;<sup>122</sup>
- d) Bersifat transaksional, bahwa substansi hukum pidana tersebut dirumuskan dengan memperhatikan keseimbangan antara hak dan kewajiban dari pihak-pihak yang terkait dalam proses penerapan hukum pidana.<sup>123</sup>

Tuntutan penyesuaian antara substansi hukum pidana yang akan dirumuskan dengan substansi hukum pidana yang sebelumnya telah ada, atau dengan substansi perundang-undangan di luar hukum pidana, baik yang tertulis maupun tidak tertulis

<sup>121</sup> A.A.G. Peters & Koesriani Siswosoebroto (Buku II), *Op.Cit.*, hal., 148.

<sup>122</sup> A.A.G. Peters & Koesriani Siswosoebroto (Buku II), *Ibid.*, hal., 147.

<sup>123</sup> A.A.G. Peters & Koesriani Siswosoebroto (Buku II), *Ibid.*, hal., 147.

dapat disandarkan kepada teori norma (*normen theorie*) dari Binding, sebagaimana dikemukakan oleh Sudarto, yaitu :

Norma dalam hukum pidana tidaklah terdapat di dalam peraturan pidana, melainkan di dalam aturan-aturan di luar hukum pidana, baik yang tertulis misalnya dalam hukum perdata, hukum dagang, dan sebagainya, atau dalam hukum tak tertulis (moral.kesusilaan). Aturan pidana (*strafgesetz* atau *strafeuet*) itu hanya mengatur hubungan antara negara dengan penjahat, atauran ini tidak memuat norma, melainkan ancaman pidana belaka. Pembuatan peraturan pidana yang memuat sanksi itu berarti bahwa negara memakai haknya untuk memidana orang yang tidak mentaati normanya.<sup>124</sup>

Pandangan tersebut menganjurkan bahwa di dalam memberikan "label" terhadap suatu tindakan tertentu sebagai kejahatan, dan guna menyesuaikan persoalan yang berkaitan dengan hukum pidana,<sup>125</sup> hendaknya disandarkan kepada nilai yang ada di tengah-tengah masyarakat.

Pandangan-pandangan lain yang menganjurkan untuk memperhatikan nilai yang ada di tengah-tengah masyarakat sebagai sandaran dalam merumuskan materi peraturan hukum pidana, adalah :

<sup>124</sup> Sudarto (2), *Hukum Pidana I*, Yayasan Sudarto, Fakultas Hukum - UNDIP, Semarang, Cetakan Ke-2, 1990, hal., 55.

<sup>125</sup> Klasifikasi permasalahan mendasar dalam sistem hukum pidana, oleh Sudarto disebutkan :

- a. kriminalisasi (penalisasi) dan dekriminalisasi (depenalisasi) ;
  - b. pemberian pidana (*straftoemeting* atau *strafzumessing*) ;
  - c. pelaksanaan hukum pidana, dan ;
  - d. sampai seberapa jauh urgensi KUHP nasional.
- Lebih jelasnya lihat Sudarto (3), *Op.Cit.*, hal., 31-41.

- a) Bassiauni dalam Barda Nawawi Arief,<sup>126</sup>

“..., disiplin hukum pidana bukan hanya pragmatis, tetapi juga suatu disiplin yang berdasar dan berorientasi pada nilai (*not only pragmatic but also value based and value oriented*)

- b) Barda Nawawi Arief,<sup>127</sup>

Kebijakan kriminal tidak dapat dilepaskan sama sekali dari permasalahan nilai.

- c) Cristiansen dalam Barda Nawawi Arief,<sup>128</sup>

*The conception of problem crime and punishment is an essential part of the culture of any society.*

- d) W. Clifford dalam Barda Nawawi Arief,<sup>129</sup>

*The very foundation of only criminal justice system consists of the phylosophy behind a given country.*

- e) G. Peter Hoefnagels,<sup>130</sup>

*The study of crime comprise the study of (de) criminalization the development of social norm in relation to the legal norms which are guarded by the authorities.*

## 2) Administrasi Proses

Bagir Manan mengemukakan,<sup>131</sup> unsur mutlak dari suatu produk perundang-undangan, adalah bahwa pembentukannya

<sup>126</sup> Barda Nawawi Arief (1), *Op.Cit.*, hal., 40.

<sup>127</sup> Barda Nawawi Arief (1), *Ibid.*, hal., 41.

<sup>128</sup> Barda Nawawi Arief (1), *Ibid.*, hal., 41.

<sup>129</sup> Barda Nawawi Arief (1), *Ibid.*, hal., 41.

<sup>130</sup> G. Peter Hoefnagels, *Op.Cit.*, hal., 69.

<sup>131</sup> Lihat Bagir Manan, *Op.Cit.*, hal., 12.

oleh negara, atau oleh badan-badan yang merupakan organ dari negara. Namun demikian, bukan berarti proses pembentukan perundang-undangan tersebut hanya ada di tangan negara, maka untuk mencapai kesesuaian antara nilai dan kepentingan sosial masyarakat dengan pemerintah, keterlibatan unsur-unsur sosial masyarakat merupakan kebutuhan di dalam merumuskan substansi dari suatu produk perundang-undangan.

Proses pembentukan perundang-undangan yang bersifat artifisial,<sup>132</sup> dominan akan melahirkan dan menempatkan peraturan perundang-undangan yang ada sebagai "instrumen kebijakan", yang lemah akan instrumen yuridis atau hakikat yang sebenarnya dari undang-undang tersebut.<sup>133</sup>

Legal drafting atau teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang merupakan cerminan dari aktivitas yang artifisial, bukan berarti harus diarahkan kepada metode untuk memperoleh pengesahan atau sebatas langkah prosedural agar peraturan perundang-undangan yang dilahirkan memperoleh pengesahan. Tetapi, dengan berpedoman pada batasan legal

<sup>132</sup> Istilah artifisial dipergunakan Satjipto Rahardjo untuk menyebutkan aktivitas penyusunan undang-undang yang dikenal sebagai legal drafting, yang mengikatkan penyusunan undang-undang kepada kaedah-kaedah konvensional-yuridis-teknis. Lihat Satjipto Rahardjo (7), *Op.Cit.*, hal., 1.

<sup>133</sup> Lihat M. Saleh Baharis, **Metode Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan : Suatu Pendekatan Multidisipliner**, Makalah Disampaikan Dalam Rangka Diskusi Panel tentang Masalah Dalam Perundang-Undangan dan Pemecahannya, Fakultas Hukum-Universitas Pancasila, Jakarta, 25 Juni 1987, hal., 5.

drafting yang dikemukakan oleh Reed Dickreson dalam Esmi Warassih, yaitu :

*Legal drafting is crystallization and expression in definitive form of legal right, privilege, function, duty or status. It is the development and preparation of legal instruments such as constitutions, statutes, regulations, ordinance, contracts with convergences, undertunies, trusts and leases.*<sup>134</sup>

Legal drafting merupakan satu hal penting di dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Karena di dalam pengertian di atas tergambar bahwa isisnya tidak hanya merupakan teknik ataupun metode prosedural untuk memperoleh “pengesahan”, tetapi juga metode untuk merumuskan nilai-nilai kehidupan ke dalam substansi perundang-undangan yang akan dibentuk.

Dalam UUD 1945/ Amandemen 1999, keterlibatan unsur sosial masyarakat digambarkan oleh rumusan :

#### Pasal 5 ayat (1)

Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

#### Pasal 20

- (1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2) Jika suatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat pada masa itu

<sup>134</sup> Esmi Warassih, Op.Cit., hal., 3-4.

Kedua pasal di atas dijadikan rujukan untuk mengemukakan keterlibatan unsur sosial masyarakat di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dikarenakan :

- a) Bahwa di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan secara yuridis-konstitusional terdapat dua lembaga negara yang memiliki kewenangan ;
- b) Bahwa kedudukan kedua lembaga negara tersebut adalah sejajar (dalam arti lembaga yang satu tidak berada di bawah kekuasaan lembaga yang lain) ;
- c) Bahwa kewenangan yang dimiliki kedua lembaga tersebut bukan bersifat mandiri. Dalam arti perwujudan kewenangan tersebut di dalam pembentukan perundang-undangan terikat antara satu dengan yang lainnya, dan ;
- d) Bahwa kedua lembaga tersebut merupakan perpanjangan dari dua kepentingan yang berbeda (pemerintah dan masyarakat).

Menyimpang dari pokok persoalan di atas, memperhatikan eksistensi DPR pada masa Orde Baru dan Orde Reformasi saat ini, terdapat perbedaan mendasar yang berkaitan dengan eksistensi DPR tersebut, yang selanjutnya berpengaruh terhadap kinerja DPR dalam pembentukan perundang-undangan.

Perbedaan sebagaimana dimaksudkan di atas digambarkan dalam ragaan 3 di bawah ini :

**RAGAAAN 3**  
**GAMBARAN EKSISTENSI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT**  
**PADA MASA ORDE BARU DAN ORDE REFORMASI**

<b>ORDE BARU (PENGATURAN)</b>	<b>ORDE REFORMASI (PENGATURAN)</b>
<p><b>A. UUD 1945</b>  Rumusan pengaturan sama dengan UUD 1945/Amandemen 1999 (lihat Pasal : 5,20,21, &amp; 22)</p> <p><b>B. Surat Keputusan DPR.RI.NO. 9/DPR-RI/1997-1998, tentang Pengaturan Tata Tertib DPRRI (19-9-1997)</b></p> <p>1. Keanggotaan :  a) Pasal 3 ayat (2), DPR terdiri dari :  1) Fraksi-fraksi ;  2) Alat kelengkapan DPR yang meliputi Pimpinan DPR, Badan Musyawarah Komisi, Badan Urusan Rumah Tangga, Badan Kerjasama Antara Parlemen, dan Panitia Khusus.</p> <p>2. Kode Etik  Kurang memperhatikan kode etik dan pelanggaran terhadap kode etik.</p> <p>3. Pemberhentian dan penggantian anggota DPR-RI, di samping kewenangan DPR juga kewenangan DPP (organisasi) dari mana anggota DPR itu berasal.</p>	<p><b>A. UUD 1945/Amandemen 1999</b>  Rumusan pengaturan sama dengan UUD 1945 (lihat Pasal 5,20,21, &amp; 22)</p> <p><b>B. UU NO. 4 Tahun 1999, tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD (1-2-1999)</b></p> <p>1. Keanggotaan :  a) Pasal 11 ayat (2), DPR terdiri atas :  1) Anggota Partai Politik hasil Pemilu ;  2) Anggota ABRI yang diangkat.</p> <p>2. Kode Etik :  Kode etik dan pelanggaran terhadap kode etik diatur dalam:  a) Pasal 15  Demi Allah (tuhan) saya bersumpah (berjanji) akan memenuhi kewajiban saya sebagai anggota (Ketua/Wakil Ketua) DPR dengan sebaik baiknya dan seadil-adilnya.  b) Pasal 16  Sebelum memegang jabatan, anggota DPR-RI diwajibkan bersumpah/berjanji.</p> <p>3. Pemberhentian dan penggantian anggota DPR-RI, merupakan kewenangan DPR.  a) Pasal 14 ayat (1 e)  Anggota DPR berhenti antar waktu sebagai anggota, karena :  (1 e) dinyatakan melanggar sumpah/janji sebagai wakil rakyat, dengan keputusan DPR.  b) Pasal 38 ayat (2)  Anggota DPR tidak dapat diganti antar waktu (direcall), karena pernyataan dan/atau pendapat yang dikemukakan dalam rapat DPR.</p>

Sumber : Data Sekunder Tahun 2000.



Beberapa kesimpulan yang dapat diambil dari ragaan 3 tersebut, adalah :

a) Persoalan perlindungan

Bahwa dengan dikatakannya anggota DPR.RI., adalah anggota dari partai politik yang dipilih lewat pemilu, dan dengan dipusatkannya kewenangan pergantian dan pemberhentian antar waktu (*recall*) pada organisasi DPR, dan dengan adanya pedoman yang harus diikuti dalam memberhentikan atau mengganti antar waktu anggota DPR.RI, yang dirumuskan pada UU.NO. 4 Tahun 1999, maka terlihat lebih melindungi keberadaan anggota DPR dari tindakan sewenang-wenang, sehingga anggota DPR dapat lebih aspiratif dan inspiratif di dalam bertindak.

b) Struktur Keanggotaan

Pada masa Orde Baru, tergambar kurangnya ketentuan yang bersifat merangsang tanggung jawab moral, sementara pada masa Orde Reformasi, dengan ditetapkannya ketentuan ketentuan yang berkaitan dengan kode etik anggota DPR.RI, dan sanksi atas pelanggaran kode etik tersebut, di samping sebagai rangsangan terhadap munculnya tanggung jawab moral, juga merupakan rambu-rambu bagi anggota DPR.RI pasca Orde Baru untuk lebih hati-hati di dalam mengantar amanah dan tanggung jawab yang dipercayakan kepadanya.

Keterlibatan ilmu pengetahuan di luar yang berkaitan dengan ilmu teknis perundang-undangan, di samping dibutuhkan, juga menunjukkan bahwa perumusan perundang-undangan merupakan aktivitas yang bersifat multidisipliner.<sup>135</sup> Terhadap hal ini Wroblewski, mengemukakan tahapan-tahapan yang diperhatikan dalam perumusan perundang-undangan, yaitu :

- a) *Determination of a purpose of law making activity in a way that is sufficiently precise to enable a choice of means of its achievement.*
- b) *Determination of a empirical relations between the type of situations the assumed purpose belong to, and the type of phenomena which can have these situations as their consequences (i.e. determination of the potential means to the purpose) ;*
- c) *Selection of the potential means to the purpose which can be used as legal instruments (i.e. determination of potential legal means to purpose) ;*
- d) *Determination of a legal norm as the instrument for achieving the purpose in question (i.e. the choice of concrete legal means), and ;*
- e) *Enactment of a general legal rule as the final result of the law making activity.*<sup>136</sup>

Dibutuhkannya keterlibatan disiplin ilmu lain di luar ilmu teknis perundang-undangan, juga tergambar dari pandangan berikut ini, yaitu :

- a) Sudarto, yang mengemukakan : "..., studi hukum mutlak membutuhkan pengetahuan tentang masyarakat yang dapat diberikan oleh ilmu pengetahuan tindak laku dan ilmu-ilmu pengetahuan sosial".<sup>137</sup>

<sup>135</sup> Lihat Krems dalam Esmi Warassih, *Ibid.*, hal., 2.

<sup>136</sup> M. Shaleh Baharis, *Op.Cit.*, hal., 6-7)

<sup>137</sup> Sudarto (3), *Op.Cit.*, hal., 13.

b) Barda Nawawi Arief, yang mengemukakan :

Bahwa pada hakikatnya, masalah kebijakan hukum pidana bukanlah semata-mata pekerjaan teknik perundang-undangan yang dapat dilakukan secara yuridis normatif dan sistematis dogmatik. Di samping pendekatan yuridis normatif, kebijakan hukum pidana juga memerlukan pendekatan yuridis factual, yang dapat berupa pendekatan sosiologis, historis, dan komparatif, bahkan memerlukan pula pendekatan komprehensif dari berbagai disiplin sosial lainnya, dan pendekatan integral dengan kebijakan sosial dan pembangunan nasional pada umumnya.<sup>138</sup>

Di samping pandangan-pandangan di atas, pentingnya pemanfaatan berbagai disiplin ilmu dalam studi hukum, khususnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, tidak terlepas dari hakikat masyarakat sebagai komunitas yang sarat akan perubahan,<sup>139</sup> dan dikarenakan di dalam perundang-undangan terkandung "sifat kemasyarakatan", bahwa undang-undang tersebut diberlakukan untuk masyarakat. Oleh karenanya perubahan yang terjadi dalam masyarakat, menuntut kita untuk mengkaji peraturan perundang-undangan yang ada.

<sup>138</sup> Barda Nawawi Arief (1), *Op.Cit.*, hal., 24

<sup>139</sup> Karl Marx dalam A.A.G. Peters, mengemukakan : "segala fenomena kemasyarakatan dipandang sebagai suatu ketegangan dinamis menuju perubahan segala sesuatu boleh dikatakan tengah berada dalam status berubah, menjadi sesuatu yang berlainan dari yang sebelumnya.

Lihat A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto (Buku I), *Op.Cit.*, hal., 158.

## b. Administrasi Peradilan Pidana

Di samping penataan terhadap perundang-undangan hukum pidana, penataan terhadap Sistem Peradilan Pidana (SPP) yang secara umum diartikan sebagai proses (mekanisme) bekerjanya sub-sub sistem dari SPP di dalam menerapkan ketentuan hukum pidana, juga merupakan hal penting dan patut dilakukan.

Ruang lingkup penataan terhadap SPP, meliputi :

**Pertama**, penataan terhadap struktur lembaga SPP dalam struktur pemerintahan, ini perlu dilakukan atas dasar :

- 1) Tujuan yang hendak dicapai dari bekerjanya SPP tersebut, adalah penerapan hukum pidana secara adil dan benar ;
- 2) Keadilan dan kebenaran dimungkinkan terwujud bila pihak-pihak (lembaga-lembaga) yang terikat di dalam SPP tersebut memiliki kebebasan ataupun tidak terikat secara langsung di dalam struktur kekuasaan pemerintahan (ketatanegaraan), dan ;
- 3) Dimungkinkannya suatu kejahatan yang terjadi, dilakukan atau melibatkan unsur-unsur kekuasaan.

Tujuan penataan terhadap struktur lembaga SPP ini tidak lain adalah untuk menempatkan SPP sebagai sebuah sistem yang “bebas” dan “merdeka”, seperti yang diamanahkan oleh ketentuan-ketentuan berikut :

- 1) UUD 1945/Amandemen 1999
  - a) Penjelasan Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 25, tentang Kekuasaan Kehakiman, yang merumuskan : “Kekuasaan kehakiman, adalah

kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu, harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim”.

2) UU.NO. 14 Tahun 1970, tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman

a) Pasal 1

Kekuasaan kehakiman, adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan, berdasarkan Pancasila dan terselenggaranya negara hukum republik Indonesia.

Meskipun dua rumusan yuridis di atas ditekankan kepada “kehakiman” atau “pengadilan”, ini bukan berarti “kemerdekaan” dan “kebebasan”, serta perlindungan terhadapnya tidak ditujukan kepada lembaga-lembaga peradilan pidana yang lainnya (seperti : kejaksaan dan kepolisian). Dikarenakan proses peradilan tidak dimulai di pengadilan, tetapi sudah dimulai saat dilakukannya proses penyelidikan/penyidikan oleh kepolisian maupun oleh kejaksaan (terhadap tindak pidana tertentu), maka sudah selayaknya “kebebasan” dan “kemerdekaan”, serta perlindungan tersebut, juga ditujukan kepada lembaga-lembaga yang terkait di dalam proses peradilan pidana.

Di dalam Prinsip-prinsip Dasar Kebebasan Pengadilan (*Basic Principles on the Independence of Judiciary*), yang diadopsi oleh kongres kejahatan ketujuh, dan dikukuhkan oleh Majelis Umum PBB melalui

resolusi 40/32, perlindungan akan kemerdekaan dan kebebasan ini juga dirumuskan, yaitu :

- 1) Kebebasan peradilan harus dijamin negara dan tercantum dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar.
- 2) Pengadilan harus memutuskan perkara-perkara dengan tidak memihak, dengan dasar fakta, sesuai dengan undang-undang, tanpa ada pengaruh atau tekanan yang tidak semestinya.<sup>140</sup>

**Kedua**, penataan terhadap kinerja lembaga yang merupakan sub sistem dari SPP. Penataan ini di samping bermaksud mencegah agar aktivitas ataupun proses yang terjadi di dalam tiap-tiap sub sistem dari SPP tidak tergambar sebagai proses yang terputus, melainkan tergambar sebagai suatu rangkaian proses yang berkesinambungan untuk mewujudkan satu tujuan, yaitu keadilan dan kebenaran,<sup>141</sup> juga guna mencegah timbulnya pandangan (penafsiran) dari tiap-tiap sub sistem dari SPP, bahwa keberadaan lembaga lain yang terikat di dalam SPP tersebut merupakan “saingan” atau “lawan” bagi dirinya. Kondisi ini pernah terjadi sekitar tahun 1945-1950 sebagaimana dikemukakan Daniel S. Lev dalam A.A.G. Peters dan Koesriani, yaitu :

<sup>140</sup> Kunarto, *OpCit.*, hal., 97

<sup>141</sup> Sistem Peradilan Pidana sebagai sebuah sistem mempunyai karakteristik :

- a) Berorientasi pada tujuan (*purposive oriented*) ;
- b) Menyeluruh dari pada sekedar penjumlahan bagian-bagiannya (*wholism*) ;
- c) Berinteraksi dengan sistem yang lebih luas (*openness*) ;
- d) Operasionalisasi bagian-bagian menciptakan sistem nilai tertentu (*transformation*) ;
- e) Antar bagian sistem harus cocok satu sama lainnya (*interrelatedness*), dan ;
- f) Adanya mekanisme kontrol dalam rangka pengendalian secara terpadu (*control mechanism*).

Nyoman Serikat Putrajaya (1), *Treatment of Offenders Dalam Konteks Hak Asasi Manusia ; Implementasinya Dalam Pembinaan Napi Dewasa dan Napi Anak*, Makalah Disampaikan Dalam Penataran Nasional Hukum Pidana dan Kriminologi, Hotel Grasia, Semarang, 23-30 Nopember, 1998, hal., 2.

“..., akan tetapi kehadiran mereka (pengacara) dalam proses peradilan dipandang dengan rasa permusuhan oleh para hakim maupun jaksa, dalam taraf yang jauh melampaui konflik normal dalam hubungan antara mereka. Salah satu sebab, adalah bahwa pengacara merupakan kontrol yang tidak diinginkan, mereka merupakan ancaman tidak saja bagi jaksa dan hakim yang korup, tetapi juga bagi hakim yang kurang mengetahui hukum,  
...”<sup>142</sup>

Melainkan agar agar masing-masing lembaga menyadari bahwa keberadaan mereka di dalam SPP merupakan satu kesatuan untuk mencapai satu tujuan. Sebagaimana dikemukakan oleh Mardjono Reksodiputro, bahwa sistem peradilan pidana harus merupakan kesatuan terpadu dari usaha-usaha untuk menanggulangi kejahatan yang sesungguhnya terjadi dalam masyarakat.<sup>143</sup>

Pentingnya melakukan administrasi (penataan) peradilan pidana, juga tergambar dari ungkapan Gunnar Myrdal dalam AS. Blumberg, yaitu :

*While the constitutional ideology of due process and rule of law is proclaimed as the mode of justice version of due process that has been implemented in our criminal courts (meskipun ideologi konstitusional (UUD) dari due process and rule of law adalah dikatakan sebagai model sistem peradilan yang kita hormati dan muliakan, namun ia adalah suatu bentuk administrasi birokrasi dari due process yang dilaksanakan dalam peradilan pidana kita ; penulis).<sup>144</sup>*

Sebagai administrasi birokrasi atau administrasi organisasi, tuntutan dan tujuan penataan peradilan pidana, adalah untuk menciptakan

<sup>142</sup> A.A.G. Peters & Koesriani Siswosoebroto (Buku II), *Op.Cit.*, hal., 214.

<sup>143</sup> Mardjono Reksodiputro, *Bunga Rampai Permasalahan Dalam Sistem Peradilan Pidana ; Kumpulan Karangan Buku Kelima*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, Lembaga Kriminologi-UI, Jakarta, Cetakan ke-1, 1997, hal., 6.

<sup>144</sup> AS. Blumberg, *Criminal Justice, Quadrangle Book's, Chicago*, 1970, hal., 4.

keterpaduan kinerja di dalam peradilan pidana (*the performance of integrated in criminal justice*), agar antara *law in books* dengan *law in action* dalam penegakan hukum pidana dapat berjalan secara konsisten, atau agar “prosedur” yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan dapat “semaksimal” mungkin diterapkan di dalam “proses” penerapannya, seperti dikemukakan Nyoman Serikat Putrajaya, yaitu :

Dalam rangka bekerjanya sistem peradilan pidana, maka sangat perlu adanya sinkronisasi yang bersifat fisik, dalam arti sinkronisasi struktural (*structural sycronization*), sinkronisasi substansial (*substancial sycronization*), sinkronisasi kultural (*cultural sycronization*). Dalam hal sinkronisasi struktural, keserempakan dan keselarasan dituntut dalam mekanisme administrasi peradilan pidana (*the administration of justice*) dalam krangka hubungan antar lembaga penegak hukum.<sup>145</sup>

Berangkat dari uraian-uraian di atas dan dilatarbelakangi bahwa dalam penerapan hukum pidana terdapat dua tahapan prosedural yang secara hierarkhis harus dilalui, yaitu : proses pembuktian dan proses penghukuman maka agar kedua tahapan tersebut saling mendukung, dimana seseorang tersangka/terdakwa, tidak “mengingkari” pernyataan yang telah diberikannya pada tingkat penyidikan, maka penataan di dalam proses ini perlu dilakukan.

Secara yuridis, adanya dua tahapan dalam satu proses peradilan, digambarkan dalam beberapa ketentuan sebagai berikut :

<sup>145</sup> Nyoman Serikat Putrajaya (1), *Op.Cit.*, hal., 1-2



1. UU.NO. 14 Tahun 1970, tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (17 Desember 1970)

a) Pasal 6 ayat (2)

Tiada seorang juapun dapat dijatuhi pidana, kecuali apabila pengadilan, karena alat pembuktian yang sah menurut undang-undang mendapat keyakinan, bahwa seseorang yang dianggap dapat bertanggung jawab, telah bersalah atas perbuatan yang ditujukan atas dirinya.

b) Pasal 8

Setiap orang yang disangka, ditangkap, ditahan, dituntut dan/atau dihadapkan di depan pengadilan wajib dianggap tidak bersalah sebelum adanya putusan pengadilan yang menyatakan kesalahannya dan memperoleh kekuatan hukum yang tetap.

Rumusan kedua pasal di atas, dalam prakteknya dikenal sebagai asas praduga tak bersalah "*(presumption of innocent)*"

2. UU.NO. 8 Tahun 1981, tentang KUHP (31 Desember 1981)

a) Pengklasifikasian derajat kedudukan seseorang di dalam proses peradilan pidana :

1) Pasal 1 butir 14

Tersangka, adalah seseorang yang karena perbuatannya atau keadaan berdasarkan bukti permulaan patut diduga sebagai pelaku tindak pidana.

2) Pasal 1 butir 15

Terdakwa, adalah seseorang tersangka yang dituntut, diperiksa, dan diadili di sidang pengadilan.

3) Pasal 1 butir 32

Terpidana, adalah seorang yang dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

## b) Pasal 158

Hakim dilarang menunjukkan sikap atau mengeluarkan pernyataan di sidang, tentang keyakinan mengenai salah atau tidaknya terdakwa.

### 3. Deklarasi Universal tentang Hak-hak Manusia (*The International Bill of Human Rights*)

## a) Pasal 11 ayat 1

Setiap orang yang dituduh melakukan tindak pidana berhak untuk dianggap tidak bersalah, sampai ia dibuktikan bersalah menurut hukum dalam suatu pengadilan umum dimana ia telah mendapat segala jaminan yang perlu bagi pembelaan dirinya.<sup>146</sup>

Dari diktum putusan hakim sendiri, kondisi yang menggambarkan kedua tahapan yang berjalan dalam satu proses tersebut, juga digambarkan oleh hierarkhis bunyi putusan, yang terlebih dahulu berisikan materi yang menyatakan bersalah atau tidak (... , menyatakan terdakwa terbukti bersalah) baru kemudian menetapkan jenis dan lamanya hukuman oleh karenanya menghukum terdakwa dengan hukuman...). Di samping itu juga tercermin dari ungkapan AS. Blumberg, yaitu : "*The criminal court is that part of the community screen which sifts out and labels the accused person* (pengadilan kriminal merupakan bagian dari saringan masyarakat yang menjaring dan memberikan label terhadap orang yang didakwa ; penulis)"<sup>147</sup>

<sup>146</sup> Kunarto, Op.Cit., hal., 67-68.

<sup>147</sup> AS. Blumberg, Op.Cit., hal., 40

### c. Administrasi Pelaksanaan Pidana

Tahap purna-adjudikasi (setelah sidang pengadilan),<sup>148</sup> merupakan tahapan dalam proses peradilan pidana yang keberadaannya sering “terlupakan” seolah-olah tahapan ini berada di luar dari sistem peradilan pidana.

Pada masa HIR (*het Herziene Inlandsch Reglement-1941*), kondisi sedemikian itu “mungkin” dapat dibenarkan, karena dengan dibatasinya kewenangan atau kewajiban hakim (pengadilan) hanya sampai pada tahap penjatuhan putusan, tergambar seolah-olah Lembaga pemasyarakatan (LP) yang merupakan wadah pelaksanaan pidana berada terpisah dari pengadilan, sehingga tindakan yang dilakukan oleh LP di dalam menjalankan putusan pengadilan, berada di luar tugas dan kewenangan pengadilan untuk mencampurinya. Namun dengan ditetapkannya UU.NO. 8 Tahun 1981, tentang KUHAP, sebagai landasan yuridis bekerjanya peradilan pidana, posisi hakim (pengadilan) tidak hanya terbatas sampai pada penjatuhan putusan, tetapi pengadilan mempunyai kewenangan atau kewajiban untuk mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan putusan yang ditetapkannya.<sup>149</sup>

Dengan dibebankannya kewajiban bagi hakim (pengadilan) untuk mengawasi dan melakukan penilaian terhadap pelaksanaan putusan yang ditetapkannya, hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan pidana

<sup>148</sup> Lihat Mardjono Reksodiputro, *Op.Cit.*, hal., 19.

<sup>149</sup> Lihat Mardjono Reksodiputro, *Ibid.*, hal., 19-20. Lihat juga Rumusan Pasal 33 ayat (2) UU.NO. 14 Tahun 1970, dan Pasal 277-283 UU.NO. 8 Tahun 1981.

yang dilakukan oleh LP juga merupakan bagian dari prose peradilan pidana.

Masuknya pelaksanaan pidana (LP) sebagai salah satu komponen sistem peradilan pidana, tergambar dari tujuan sistem peradilan pidana yang dikemukakan oleh Nyoman Serikat Putrajaya berikut ini :

Tujuan sistem peradilan pidana, meliputi : 1. Jangka pendek, berupa resosialisasi pelaku tindak pidana, 2. Jangka menengah, berupa pencegahan kejahatan, dan 3. Jangka panjang, berupa kesejahteraan sosial. Bahwa untuk mencapai tujuan tersebut, sistem peradilan pidana yang baik, paling tidak harus dilandasi pengaturan yang mantap dan sistematis, yang meliputi empat bidang pengaturan, yaitu : hukum pidana materiil, hukum pidana formil, hukum pelaksanaan pidana (Undang-undang Pemasyarakatan), dan Undang-undang Pengadilan Anak.<sup>150</sup>

Rumusan Pasal 1 butir 1 UU.NO. 1 2 Tahun 1995, tentang Pemasyarakatan juga menyebutkan, bahwa tahap purna-adjudikasi merupakan bagian dari proses peradilan. Lengkapnya pasal tersebut berbunyi :

Pemasyarakatan adalah kegiatan untuk melakukan pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan berdasarkan sistem kelembagaan dan cara pembinaan yang merupakan bagian akhir dari sistem pembinaan dalam tata peradilan.

Bertolak dari uraian-uraian tersebut, maka administrasi (penataan) terhadap sistem peradilan pidana juga meliputi penataan terhadap pelaksanaan pidana.

<sup>150</sup> Nyoman Serikat Putrajaya (1), *Op.Cit.*, hal., 1 dan 16.

Pidana (nestapa)<sup>151</sup> dalam prakteknya sering ditafsirkan secara “sepihak”, dalam arti bahwa pidana merupakan tindakan balasan dari negara (melalui organ kekuasaannya) terhadap seseorang yang melakukan kejahatan. Penafsiran yang demikian ini selanjutnya akan berpengaruh kepada tindakan-tindakan yang dilakukan oleh aparat (lembaga) pelaksanaan pidana tersebut, yaitu tindakan-tindakan yang diambil dominan akan berorientasi kepada pembalasan dan pembuatan jera. Pada hal dari sisi lain, dikarenakan pidana itu sendiri pada hakikatnya bersifat sementara, dimana setelah orang yang menjalani pidana tersebut bebas, ianya akan kembali ke tengah-tengah pergaulan hidup masyarakat, sebagaimana dikemukakan oleh Mulder dalam Barda Nawawi Arief, yaitu : *De vrijheidsstraf heeft als essential ken merk, dat zij tijdelijk is de veroordeelde blijft in ons midden.*<sup>152</sup> Kemudian Hulsman dalam Sudarto, yang memandang pidana sebagai “seruan untuk tertib (*tot de orde roepen*)”,<sup>153</sup> dan pandangan aliran relativisme yang mengemukakan :

<sup>151</sup> Secara tradisional pidana didefinisikan sebagai nestapa yang dikenakan negara kepada seseorang yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang, sengaja agar dapat dirasakan sebagai nestapa. Lihat Sudarto (1), *Op.Cit.*, hal., 109-110.

<sup>152</sup> Barda Nawawi Arif (1), *Op.Cit.*, hal., 208.

<sup>153</sup> Sudarto (1), *Op.Cit.*, hal., 110.

“bahwa tidak ada perbuatan yang secara absolut terus-menerus membahayakan masyarakat, dan tidak ada pelaku tindak pidana yang mempunyai kesalahan absolut atau sama sekali tidak dapat diperbaiki atau memperbaiki dirinya sendiri”,<sup>154</sup> maka akan dirasakan lebih aman bila tidak menggunakan pidana penjara seumur hidup, yang didalamnya mengandung unsur “absolut” dan “definite”.<sup>155</sup>

Pada dasarnya terdapat sisi lain yang harus diperhatikan sehubungan dengan tindakan-tindakan yang patut untuk dilakukan di dalam pelaksanaan pidana (*poena*),<sup>156</sup> yaitu tidak hanya tindakan yang berorientasikan kepada penghukuman/pembalasan/penderitaan, tetapi juga tindakan yang berorientasikan kepada pembinaan, pemupukan kesadaran terpidana akan kesalahan atau kekeliruan yang telah dilakukannya, sehingga terbit rangsangan untuk merubah diri ke arah kebaikan.

<sup>154</sup> Bandingkan dengan substansi pertimbangan Resolusi No. 3 Kongres ke-6 di Caracas-Venezuela (1980), mengenai “*effective measures to prevent crime*”, yang antara lain menyatakan :

- a) bahwa pencegahan kejahatan bergantung pada pribadi manusia itu sendiri (*that crime prevention is dependt on man himself*), dan ;
- b) bahwa strategi pencegahan kejahatan harus didasarkan pada usaha membangkitkan/menaikkan semangat atau jiwa manusia dan usaha memperkuat kembali keyakinan untuk berbuat baik (*that crime prevention strategies should be based on exalting to spirit of man and reinforcing his faith in his ability to do good*). Barda Nawawi Arif (1) *Op.Cit.*, hal., 55.

<sup>155</sup> Barda Nawawi Arief (1), *Ibid.*, hal., 208-209.

<sup>156</sup> Tindakan – tindakan yang dimaksudkan dalam uraian tersebut, bukanlah dimaksudkan kepada “tindakan (*maatregel, measure*) sebagai salah satu jenis sanksi, melainkan merupakan tindakan-tindakan dalam rangka pelaksanaan sanksi itu sendiri. Jadi walaupun kedua jenis sanksi (pidana dan tindakan) dimungkinkan dianut di dalam hukum pidana suatu negara (*double track system*) namun tindakan-tindakan yang dimaksudkan di atas, adalah tindakan-tindakan dalam rangka pelaksanaan kedua jenis sanksi tersebut.

Menyadari bahwa memprioritaskan salah satu sifat tindakan di dalam pelaksanaan pidana dimungkinkan menimbulkan “bias”, sehingga tujuan pelaksanaan pidana tidak mencapai hasil yang diharapkan, maka penataan terhadap “tindakan” yang perlu atau patut dilakukan adalah bagaimana menempatkan tindakan yang diambil, pada posisi yang seimbang, dalam arti bahwa tindakan yang bersifat menghukum atau membalas seimbang dengan tindakan yang bersifat membina atau mendidik.

Terhadap hal tersebut, Mardjono Reksodiputro mengemukakan, “sistem pemasyarakatan terpidana di Indonesia telah mengatakan dengan tegas, bahwa pemidanaan tidak dimaksudkan untuk menderitakan dan tidak diperkenankan merendahkan martabat manusia”.<sup>157</sup>

Dalam Standar Aturan Minimum Perlakuan Terhadap Narapidana (*standard minimum rules for the treatment of prisoners*), arah dan perhatian terhadap nilai-nilai kemanusiaan di dalam menentukan dan menetapkan tindakan terhadap para terpidana, ditegaskan dalam salah satu sub, yakni Bagian Kedua, tentang Aturan-aturan Yang Harus Diterapkan Untuk Kategori Khusus, sub Perlakuan, disebutkan : “perlakuan terhadap para nara pidana yang sudah dijatuhi hukuman semestinya diarahkan untuk mencapai kemampuan untuk menjalin

<sup>157</sup> Mardjono Reksodiputro, *Op.Cit.*, hal., 231.

kehidupan dengan menaati hukum dan mandiri, dengan mempergunakan jasa-jasa profesional sekiranya memungkinkan".<sup>158</sup>

Rumusan terakhir dari ketentuan di atas juga mengisyaratkan, bahwa beban tanggung jawab pembinaan nara pidana tidak berada di tangan satu orang atau satu lembaga tertentu, melainkan beban tanggung jawab tersebut bersifat kolektif, dalam arti bahwa di samping pemerintah, unsur-unsur sosial masyarakat, bahkan nara pidana sendiripun mempunyai (mengemban) tanggung jawab tersebut.

Penegasan terhadap tanggung jawab kolektif (*collective responsibility*) dalam pembinaan nara pidana sebagaimana ditegaskan dalam UU.NO. 12 Tahun 1995, tentang Pemasyarakatan, yaitu :

#### 1. Pasal 1 butir 2

Sistem pemasyarakatan adalah suatu tatanan mengenai arah dan batas serta pembinaan Warga Binaan Pemasyarakatan berdasarkan Pancasila, yang dilaksanakan secara terpadu antara pembina, yang dibina, dan masyarakat untuk meningkatkan kualitas Warga Binaan Pemasyarakatan, agar menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana, sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat aktif berperan dalam pembangunan, dan dapat hidup wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab.

#### 2. Pasal 2

Sistem pemasyarakatan diselenggarakan dalam rangka membentuk Warga Binaan Pemasyarakatan agar menjadi manusia seutuhnya, menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana, sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, dapat berperan aktif dalam

<sup>158</sup> *Standard minimum rules for the treatment of prisoners*, disetujui oleh Dewan Ekonomi dan Sosial (31-Juli-1957), dengan resolusi no. 663-C.I. (XXIV), atas rekomendasi dari Kongres pertama tentang pencegahan kejahatan dan perlakuan terhadap pelaku kejahatan, yang diselenggarakan di Gedung PBB di Jenewa-Swiss tahun 1955. Lihat Kunarto, *Op.Cit.*, hal., 79.



pembangunan dan dapat hidup secara wajar sebagai warga yang baik dan bertanggung jawab.

Bertolak dari asumsi dasar, bahwa pembinaan terhadap narapidana pada hakikatnya bukan hanya ditujukan kepada atau untuk kepentingan nara pidana sendiri, tetapi lebih dari itu didalamnya juga tercakup kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara,<sup>159</sup> seperti : pernah dikemukakan oleh mantan Perdana Menteri Inggris (Winston Churchill), bahwa salah satu ukuran peradaban suatu bangsa dapat dilihat dari bagaimana bangsa tersebut memperlakukan para pelanggar hukumnya. Di samping menunjukkan suatu "kewajaran" akan tanggung jawab kolektif pembinaan nara pidana, juga menuntut suatu upaya untuk mengadministrasikan peran/fungsi/tanggung jawab dari masing-masing komponen (unsur) yang terlibat. Oleh karenanya perumusan pedoman dasar sebagai acuan pembinaan, seperti yang berkaitan dengan hak dan kewajiban, batas dalam penentuan pengambilan tindakan, metode atau teknik pembinaan, dan sebagainya, merupakan salah satu dasar utama yang harus dipersiapkan.

---

<sup>159</sup> Plato mengemukakan, bahwa hukum merupakan pencerminan akal manusia yang paling sempurna (*the reflection of the common human reason in its full development,...*) oleh sebab itu yang membedakan negara yang baik dengan negara yang buruk, di dalam bukunya "*Politicus*", dijelaskan adalah didasarkan kepada kriteria apakah negara itu diperintah berdasarkan hukum atau tidak, dan apakah penjatuhan pidana terhadap napi berorientasi kepada pembinaan atau tidak. Lihat C.F.G. Sunaryati Hartono, **Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional**, Alumni-Bandung, Cetakan ke-1, 1991, hal., 40.

#### d. Administrasi Aparat Penegak Hukum

Pentingnya melakukan penataan aparat, karena di dalam penegakan hukum pidana terkandung anasir hubungan antara manusia dengan manusia, baik itu manusia yang karena kejahatan yang dilakukannya kemudian menjadi objek ataupun sasaran dari penerapan hukum pidana, maupun manusia yang diberikan kewajiban atau kewenangan untuk menegakkan hukum pidana,<sup>160</sup> juga dikarenakan dalam wujudnya sebagai peraturan, penegakan hukum memerlukan campur tangan manusia.<sup>161</sup> Sebagaimana dikemukakan oleh Sudarto, "bahwa peraturan perundang-undangan hukum pidana tidak dapat beroperasi dengan sendirinya. Hukum pidana hanya dapat beroperasi melalui orang."<sup>162</sup> Serta AS. Blumberg yang mengemukakan : "*The rule of law is not self executing, it is translated in to reality by men in institutions* (norma hukum (*rle of law*) tidak bekerja sendiri, ianya diterjemahkan menjadi kenyataan oleh manusia yang ada di dalam lembaga ; penulis)".<sup>163</sup> Kemudian Daniel S. Lev dalam A.A.G. Peters dan Koesriani, mengemukakan : "Kekuatan hukum formal, sebagian bergantung pada kualitas dan ukuran profesi hukum. Kualitas di sini

<sup>160</sup> Lihat Nandang Sambas, *Kajian Terhadap Terwujudnya Keterpaduan Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia*, Tulisan Dalam Jurnal Ilmu Hukum Syiar Madani, Fakultas Hukum UNISBA, Bandung, Vol.II, No. 1 Maret 2000, hal., 31.

<sup>161</sup> Lihat Satjipto Rahardjo (5), *Op.Cit.*, hal., 5.

<sup>162</sup> Sudarto (3), *Op.Cit.*, hal., 55.

<sup>163</sup> AS. Blumberg, *Op.Cit.*, hal., 5.

berarti tingkat pendidikan dari para ahli hukum, apapun fungsi mereka dan seberapa jauh mereka menghayati nilai-nilai hukum umum".<sup>164</sup>

Sementara itu, dari sisi manusia (aparatur) penegakan hukum sendiri, penataan terhadapnya perlu dilakukan, tidak terlepas dari satu asumsi, bahwa pada hakikatnya di dalam menentukan dan melakukan tindakan, manusia itu sendiri "tidak bebas", melainkan didisiplinkan atau terikat pada kaedah-kaedah yang terdapat di dalam kehidupan masyarakat. Kaedah-kaedah mana merupakan semacam rambu-rambu yang mengikat, mengarahkan, dan membatasi sejauhmana aparat penegak hukum pidana diperbolehkan untuk bertindak dalam menerapkan ketentuan-ketentuan hukum pidana yang ada.<sup>165</sup>

Sebuah syair (ibarat/pengandaian) bernuansa religi menyebutkan "ilmu tanpa iman", ibarat bangunan yang tiada berfundasi, dapat berdiri tetapi mudah untuk runtuh, karena tidak ada dasar yang kuat (kokoh) bagi bangunan untuk berdiri. Dalam kaitannya dengan keilmuan manusia, iman dalam syair tersebut merupakan dasar ataupun landasan nilai (moral) yang menjadi "kompas" atau "rambu-rambu" yang mengarahkan agar pemanfaatan keilmuan tersebut dapat selalu berada pada "koridor" yang memberikan manfaat, bukan sebaliknya malah mendatangkan "kemudaratan" atau "kerugian" bagi kehidupan.

<sup>164</sup> A.A.G. Peters & Koesriani Siswosoebroto (Buku II), *Op.Cit.*, hal., 207.

<sup>165</sup> Lihat Satjipto Rahardjo (5), *Op.Cit.*, hal., 24.

Kebalikan dari syair di atas, adalah "iman tanpa ilmu" ibarat malam tiada berbintang, yang menggambarkan "kegelapan" atau "kekakuan". Karena landasan-landasan keimanan tidak selamanya bersifat "*letter let*" atau "absolut", dibaca dan diterapkan sesuai dengan teks yang tertulis, tetapi terkadang terdapat juga landasan-landasan keimanan tersebut yang dalam penafsirannya dan pengimplementasiannya didasarkan kepada keilmuan.

Dari syair di atas minimal terdapat dua sandaran dalam menata manusia, yaitu :

**Pertama**, penataan terhadap keimanan aparat penegak hukum, agar memiliki mentalitas dan moralitas yang "baik", serta dapat menjadi tauladan dan tidak "bermental korup". Penataan keimanan ini dapat dilakukan melalui pendekatan-pendekatan yang merangsang lahirnya kesadaran aparat penegak hukum pidana, bahwa sebagai manusia, ianya tidak mungkin untuk lepas dari nilai-nilai atau kaedah-kaedah moral, yang berlaku sebagai tuntunan dalam pergaulan hidup, seperti melalui pendekatan yang berorientasi kepada kerokhanian atau kejiwaan.

**Kedua**, penataan terhadap keilmuan. Tujuannya adalah, agar Sumber Daya Manusia (SDM) yang muncul adalah SDM yang berkualitas, dimana aparat penegak hukum tidak hanya mengetahui dan memahami fungsi, tugas, atau tanggung jawab yang diembannya, tetapi lebih dari itu dapat memahami dan menterjemahkan, serta mengembangkan norma-norma yang menjadi patokannya di dalam

bertindak. Dengan kalimat yang sederhana dapat dikemukakan, bahwa penataan keilmuan aparat penegak hukum, bertujuan menciptakan aparat penegak hukum yang "profesional", sebagaimana tergambar dari pandangan Marc Galanter dalam A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto, yaitu : "Profesional, yaitu bahwa sistem (penegakan hukum pidana ; penulis) tersebut dikelola oleh orang-orang yang dipilih menurut persyaratan duniawi, yang dapat diuji untuk pekerjaan ini".<sup>166</sup> Terlebih-lebih lagi pada era reformasi dewasa ini, tuntutan penataan terhadap aparat penegak hukum pidana dikarenakan pada era reformasi, dari sekian banyak faktor yang mempengaruhi kualitas penegakan hukum pidana, faktor kualitas SDM aparat penegak hukum pidana merupakan faktor yang dominan mendapatkan sorotan.<sup>167</sup>

Berkaitan dengan penataan dua elemen di atas, Barda Nawawi Arief mengemukakan :

Pembentukan sarjana hukum (baca juga ; penegak hukum), sebagai *homo juridus* dan sebagai *homo ethicus* tentunya berbeda. Pembentukan *homo juridus* lebih terfokus pada kemampuan penguasaan "norma" dari aspek *cognitive (knowledge)*, dan aspek "sensor motor (skill)". Sedangkan

<sup>166</sup> Selanjutnya Marc Galanter mengemukakan sebelas ciri-ciri menyolok dari sistem hukum modern, yaitu : a) uniform, b) bersifat transaksional, c) universal, d) hierarkhi, e) birokrasi, f) rasionalitas, g) profesionalitas, h) perantara, i) dapat diralat, j) pengawasan politik, dan k) pembedaan. Lebih jelasnya Lihat A.A.G. Peters & Koesriani Siswosoebroto (Buku II), *Op.Cit.*, hal., 147-149.

<sup>167</sup> Barda Nawawi Arief mengemukakan faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas penegakan hukum, yaitu : a) kualitas individu (SDM), b) kualitas institusional/struktur hukum (termasuk mekanisme tata kerja dan manajemen), c) kualitas sarana/prasarana, d) kualitas perundang-undangan (substansi hukum), e) kualitas kondisi lingkungan (sistem sosial, ekonomi, politik, budaya, termasuk budaya hukum masyarakat) Barda Nawawi Arief (3), *Op.Cit.*, hal., 23-30

*homo ethicus* lebih terfokus pada kemampuan penguasaan nilai dari aspek *affective (attitude)*. Perbedaan objek dan karakter/kualitas kemampuan ini tentunya menuntut metode pendekatan yang berbeda. Proses penguasaan norma mungkin lebih dapat dicapai dengan pendekatan rasional/logika, sedangkan proses penguasaan nilai lebih menuntut pendekatan kejiwaan/kerokhanian, karena sasaran yang akan disentuh adalah nilai-nilai kejiwaan.<sup>168</sup>

Sorotan terhadap aparat penegak hukum muncul di samping memang dikarenakan baik-buruknya penegakan hukum itu baru dapat dirasakan pada saat ianya diterapkan, sehingga dominan “masyarakat” menilainya dari sisi kinerja aparat (lembaga) yang berwenang menerapkan, juga dikarenakan realitas penerapan hukum menunjukkan masih jauhnya jarak antara “prosedur” dengan “proses” yang dijalankan, yang mana dikarenakan lemahnya kualitas aparat (lembaga) penerapan hukum pidana, yang kemudian menyebabkan tidak sedikit persoalan-persoalan prinsipil yang secara “prosedural” telah ditetapkan, tetapi dalam prosesnya sering ditinggalkan, sehingga “warna” atau “sosok” penerapan hukum pidana yang muncul, tidak sebagaimana yang diharapkan.<sup>169</sup> Baharuddin Lopa dalam Salman Luthan dan agus Triyanta; mengemukakan :

Ada tiga syarat untuk dimungkinkan tegaknya hukum dan keadilan di tengah-tengah masyarakat, yaitu :

1. Adanya peraturan hukum yang sesuai dengan aspirasi masyarakat ;
2. Adanya aparat penegak hukum yang profesional, bermental tangguh, atau memiliki integritas moral yang terpuji, dan ;

<sup>168</sup> Barda Nawawi Arif (3), *Ibid.*, hal., 8.

<sup>169</sup> Lihat Nandang Sambas, dalam, *Op.Cit.*, hal., 31.

3. Adanya kesadaran hukum masyarakat yang memungkinkan dilaksanakannya penegakan hukum.<sup>170</sup>

Khusus pada tahapan eksekusi atau pelaksanaan putusan hakim (pengadilan), penataan aparat dimaksudkan agar aparat pelaksana putusan mempunyai kualitas di dalam menterjemahkan putusan yang ditetapkan oleh hakim, dan dapat mengambil tindakan-tindakan yang sesuai dengan landasan dan tujuan yang tertuang di dalam aturan-aturan yang menjadi landasan kinerjanya. Tuntutan terhadap hal ini salah satunya dituangkan dalam materi Deklarasi Anti Penyiksaan dan Tindakan atau Hukuman Yang Kejam, Tak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Kemanusiaan (*Declaration against torture and other cruel, in human or degrading treatment or punishment*) dari Komisi Anti Penyiksaan (1987), yang menyebutkan :

Pelatihan personal penegak hukum dan para pejabat pemerintah yang bertanggung jawab atas orang-orang yang diambil kebebasannya harus dapat meyakini bahwa semua tindakan telah dilakukan, tidak berupa penyiksaan dan tindakan atau hukuman yang kejam, tak manusiawi, atau merendahkan martabat manusia.<sup>171</sup>

Tujuan melakukan penataan aparat penegak hukum, juga tertuang dalam rekomendasi tindakan Milan (*the Milan plan of action*), yang diadopsi oleh kongres kejahatan ketujuh di Milan (26 Agustus-6 September 1985), dan didukung oleh Majelis Umum dalam resolusi

<sup>170</sup> Salman Luthan & Agus Triyanta, **Pengembangan Sumber Daya Manusia Aparat Keadilan**, Tulisan Dalam Jurnal Hukum Revitalisasi Lembaga Peradilan, Vol. 4, No. 9, Fak. Hukum-UII, Yogyakarta, 1997, hal., 55.

<sup>171</sup> Kunarto, **Op.Cit.**, hal., 85.

40/32, yang berisi anjuran kepada setiap pelaksana pemerintahan di dalam suatu negara, yang menyebutkan : "semua pemerintah seyogyanya memberikan prioritas tinggi terhadap pencegahan kejahatan dan peradilan pidana, dengan memperkuat mekanisme yang dibutuhkan, dengan mengalokasikan sumber daya yang memadai".<sup>172</sup>

---

<sup>172</sup>Kunarto, Ibid., hal., 91.



## B. Gambaran Umum Tentang Kejahatan Struktural

Kejahatan sebagai penyakit sosial kemasyarakatan, merupakan *the oldest social problem* dan *a universal phenomenon*.<sup>173</sup> Memiliki sifat merugikan dan membahayakan, akan tetapi terdapat juga pandangan yang mengemukakan bahwa dalam satu kondisi atau situasi tertentu, kejahatan tersebut dibutuhkan,<sup>174</sup> sebagaimana dikemukakan oleh G. Peter Hoefnagels :

"..., it is true though, that certain crimes are often an indicating for structural and cultural changes in certain forms of society (...), walaupun ini benar, beberapa kejahatan kerap kali merupakan indikasi (petunjuk) untuk perubahan beberapa bentuk struktur dan budaya masyarakat".<sup>175</sup>

Begitu juga tercermin dalam pandangan Emile Durkheim, pada saat menguraikan klasifikasi masyarakat dengan solidaritas organis dan masyarakat dengan solidaritas mekanis, yaitu :

Di dalam kejadian-kejadian yang timbul di masyarakat, maka kekuasaan (*force*) yang discrang oleh kejahatan itu dan yang menindaknya adalah sama, ia merupakan hasil dari kesamaan social yang lahir dari kesamaan.<sup>176</sup>

Alasan perubahan yang mendasari pandangan di atas, menurut hemat penulis, adalah perubahan yang oleh satu kelompok dikehendaki akan tetapi tidak dikehendaki oleh kelompok yang lain. Namun, apapun alasannya, maka

<sup>173</sup> Lihat Benedict S. Alper dan *Fourth United Nations Congress on The Prevention of Crime and The Treatment of Offenders*, dalam Barda Nawawi Arief (4), *Op.Cit.*, hal., 21.

<sup>174</sup> Lihat E. Durkheim dalam I.S. Susanto (3), *Kriminologi*, Fak. Hukum-UNDIP, Semarang, 1995 hal., 15.

<sup>175</sup> G. Peter Hoefnagels, *Op.Cit.*, hal., 11.

<sup>176</sup> Lihat Satjipto Rahardjo (1), *Op.Cit.*, hal., 104-105.

yang perlu dipertanyakan adalah : sejauhmana perubahan tersebut menuntut dibenarkannya tindak kejahatan, atau sejauhmana kejahatan tersebut dapat dibenarkan untuk melakukan perubahan ? Apakah dikarenakan ketidakberhasilan menurunkan kekuasaan regim Orde Baru melalui Pemilihan Umum (secara legal dan konstitusional), kemudian kita membenarkan dilakukannya penyimpangan-penyimpangan untuk mendesak turunnya kekuasaan regim Orde Baru tersebut ?

Beberapa pemikiran yang dapat dikemukakan sehubungan "dibenarkannya atau dibutuhkannya kejahatan" untuk melakukan perubahan, adalah :

1. Bahwa pembenaran terhadap kejahatan tersebut datang dari kelompok (masyarakat) yang paling berkuasa dan menghendaki perubahan struktur tersebut ;
2. Bahwa pada saat tindakan yang berindikasikan kejahatan tersebut diterima atau dibenarkan, maka pada saat itu "hukum" kehilangan fungsi dan manfaatnya, dan ;
3. Bahwa masyarakat pada kondisi sedemikian itu, harus siap dan dapat menerima dampak (bias) dari tindakan-tindakan yang berindikasi kejahatan. Karena sebagaimana telah dikemukakan, bahwa untuk tujuan apapun kejahatan itu dilakukan, tetapi tetap ia akan menimbulkan akibat yang tidak baik.

Berikut dikemukakan pandangan-pandangan yang berhubungan dengan kejahatan dan perkembangannya.

## 1) Istilah dan Pengertian

### a. Kejahatan

Terdapat beberapa istilah dan pengertian yang dipergunakan untuk menyebutkan tindakan-tindakan yang menyimpang atau bertentangan dengan kaedah, nilai, maupun norma yang berlaku dalam kehidupan. Secara teoritis, pemberian istilah dan pengertian tersebut berkaitan dengan aliran-aliran (*schools*), yang melakukan pembahasan terhadap persoalan pokok dari kejahatan, yang menurut hemat penulis meliputi :

- 1) Pandangan terhadap hukum. Secara umum kejahatan tersebut, adalah pelanggaran atau penyimpangan terhadap hukum, maka konsep hukum akan mempengaruhi wujud dari tindakan yang dikatakan sebagai kejahatan ;
- 2) Pandangan terhadap ukuran ataupun standar yang dijadikan patokan di dalam menilai suatu tindakan untuk dapat dikatakan sebagai kejahatan, dan ;
- 3) Pandangan terhadap hak dan kewenangan di dalam menyelesaikan persoalan kejahatan.

Diantara aliran-aliran yang menjadi landasan di dalam mengkonsepsikan kejahatan tersebut, adalah :

#### 1) Legisme

Aliran legisme memandang hukum sebagai seperangkat aturan yang merupakan produk kekuasaan politik. Dengan mengkonsepsikan hukum sebagai *law in books* dan sistem hukum

sebagai struktur logis yang tidak bertentangan satu sama lain (*logische gelscholssenheit*),<sup>177</sup> maka kejahatan diartikan sebagai perbuatan yang melanggar dengan undang-undang. Contoh definisi kejahatan yang demikian ini dikemukakan oleh Gianville Williams, yaitu : “*a crime (or offence) is a legal wrong that can be followed by criminal proceeding which my result in punishment*”.<sup>178</sup> Juga apa yang dikemukakan oleh Herbert L. Packer, bahwa “*crime is what ever is formally and authoritatively described as criminal*”.<sup>179</sup>

Moeljatno mempergunakan istilah perbuatan pidana untuk menyebutkan perbuatan yang dikatakan sebagai kejahatan, serta dengan rinci membedakannya dengan istilah peristiwa pidana dan tindak pidana, yang merupakan istilah yuridis dan dikembangkan oleh pihak Kementerian Kehakiman.<sup>180</sup>

Moeljatno menyebutkan :

Perbuatan pidana (Latin ; *actus reus*, Inggris ; *criminal act*), adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum, larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, bagi barang siapa melanggar larangan tersebut. Asal saja dalam pada itu diingat, bahwa larangan ditujukan kepada perbuatan (yaitu suatu keadaan atau kejadian yang ditimbulkan oleh kelakuan orang), sedangkan ancaman pidananya ditujukan kepada orang yang menimbulkan kejahatan itu.<sup>181</sup>

<sup>177</sup> Sudarto (3), *Hukum Dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hal., 19-20.

<sup>178</sup> Brett L. Walker & C.R. Williams, *Criminal Law ; Text and Cases*, 7<sup>th</sup> edition, Butterworths, 1993, hal., 27.

<sup>179</sup> Herbert L. Packer, *The Limits Of The Criminal Sanction*, Stanford University-Press, California, 1968, hal., 18

<sup>180</sup> Lebih jelasnya perbedaan dimaksud lihat Moeljatno, *Azas Azas Hukum Pidana*, Bina Aksara, Jakarta, Cetakan ke-4, 1987, hal., 55-56.

<sup>181</sup> Moeljatno, *Ibid.*, hal., 54.

Walaupun istilah tindak pidana merupakan istilah yuridis yang dipergunakan dan dikembangkan oleh pembentuk undang-undang, namun secara jelas dan tegas arti dari istilah ini tidak diketemukan di dalam KUHP (*WVS*). Pandangan legistis dari KUHP (*WVS*) yang mengkonsepsikan hukum sebagai *law in books* tindak pidana sebagai pelanggaran terhadap undang-undang, terlihat dari rumusan Pasal 1 ayat (1), yaitu : “tiada suatu perbuatan boleh dihukum, melainkan atas kekuatan ketentuan pidana dalam undang-undang yang ada terdahulu dari pada perbuatan itu”, rumusan pasal ini dikenal dengan asas “*nullum delictum sine pravia lege poenali*”,<sup>182</sup> atau disebut asas legalitas.

Terhadap asas tersebut, Anselm Van Feurbach, mengemukakan tiga aturan yang merupakan derivasi (turunan) atau konsekwensi daripadanya, yaitu :

- 1) Setiap penggunaan pidana hanya dapat dilakukan berdasarkan hukum pidana (*muella poena sine lege*) ;
- 2) Penggunaan pidana hanya dapat dilakukan jika terjadi perbuatan yang diancamkan dengan pidana oleh undang-undang (*muella poena sine crimine*), dan ;
- 3) Perbuatan yang diancam dengan pidana menurut undang-undang membawa akibat hukum, bahwa pidana

<sup>182</sup> Asas ini dibawa dan dikembangkan oleh Lafayette dari Amerika ke Prancis, setelah ia membaca dan mempelajari *Bill of Rights* (Piagam Hak Asasi Manusia) Virginia 1776, Asas ini berasal dari *Habeas Corpus act* tahun 1676, yang diambil dari Pasal 39 Magna Charta 1215.

Lebih jelasnya lihat Mr.J.M. Van Bemmelen, *Hukum Pidana I* (terjemahan), oleh Hasnan, Bina Cipta, Bandung, Cetakan ke-2, 1987, hal., 49.

yang diancamkan oleh undang-undang dijatuhkan (*nullum crimen sine poena legali*).<sup>183</sup>

KUHP (*WVS*) menjadikan kejahatan (*misdriften*) sebagai salah satu klasifikasi dari tindak pidana di samping pelanggaran (*overtredingen*). Pembagian tindak pidana ke dalam dua bagian ini, terlihat dari sistematika KUHP (*WVS*) yang menempatkan kejahatan dalam Buku II dan pelanggaran dalam Buku III. Dengan berpegang kepada penjelasan yang terdapat di dalam *Memorie Van Toelichting* (*MVT*), sebagaimana dikemukakan midt, terhadap klasifikasi tindak pidana tersebut, Moeljatno memberikan batasan sebagai berikut :

“..., kejahatan adalah *rechtsdelicten*, yaitu tindakan atau perbuatan-perbuatan yang meskipun tidak ditentukan dalam undang-undang sebagai perbuatan pidana, telah dirasakan sebagai *on recht*, sebagai perbuatan yang bertentangan dengan tata hukum. Pelanggaran adalah sebaliknya, adalah *wetsdelikten*, yaitu perbuatan-perbuatan yang sifat melawan hukumnya baru dapat diketahui setelah ada wet yang menentukan demikian”.<sup>184</sup>

Berbeda halnya dengan Konsep Rancangan KUHP (Baru). Di dalam Konsep, tindak pidana tidak lagi dibedakan atas kejahatan dan pelanggaran. Hal ini ditegaskan di dalam penjelasan Buku I, poin 1, alinea pertama, yang lengkapnya berbunyi :

Pembaharuan hukum pidana materiil di dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana ini, tidak membedakan lagi antara tindak pidana (delik) kejahatan dengan tindak pidana

<sup>183</sup> Lihat Mr. J.M. Van Bemmelen, *Ibid.*, hal., 51-52, Lihat juga D. Schaffmeister, et.all., *Hukum Pidana* (terjemahan), J.E. Sahetapy, Liberty, Yogyakarta, Cetakan ke-1, 1995, hal., 5.

<sup>184</sup> Moeljatno, *Op.Cit.*, hal., 71.

(delik) pelanggaran. Untuk keduanya dipergunakan istilah tindak pidana.

Selanjutnya terhadap dasar pemikiran penghapusan klasifikasi tindak pidana tersebut, pada alinea kedua penjelasan umum Buku I, dikemukakan :

Penghapusan ini (penghapusan pengklasifikasian tindak pidana ke dalam kejahatan dan pelanggaran), adalah bahwa perbedaan antara kejahatan sebagai *rechtsdelict* dan pelanggaran sebagai *wetsdelict*, ternyata tidak dapat dipertahankan, karena ada beberapa *rechtsdelict* yang dikualifikasikan sebagai pelanggaran (*wetsdelict*) dan sebaliknya ada pelanggaran yang kemudian dapat dijadikan *rechtsdelict*, hanya karena diperberat ancaman pidananya.

## 2) Kriminologi

Aliran ini tidak memandang hukum *law in books*, tetapi juga meliputi nilai, norma, atau kaedah yang diakui hidup dan berkembang di tengah-tengah masyarakat, yang dijadikan ukuran atau patokan penilaian sikap dan tingkah laku warga masyarakat, atau dapat disebutkan, bahwa hukum adalah apa yang terdapat di dalam masyarakat (*law in action*). Dengan demikian, konsep kejahatan juga tidak hanya ditujukan kepada tindakan yang melanggar undang-undang, tetapi juga tindakan yang bertentangan (melanggar) nilai, norma, atau kaedah yang ada.

Secara yuridis, konsep kejahatan yang mendasarkan pada paradigma ini (kriminologis) dapat dilihat dari perumusan :

a) Pasal 1 ayat (3) Konsep KUHP (Baru)

Ketentuan dalam ayat (1) tidak mengurangi berlakunya hukum yang hidup, yang menentukan bahwa menurut adat setempat seseorang dapat dipidana walaupun perbuatan itu tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan.

(penjelasan pasal ini selanjutnya mengemukakan, bahwa diakuinya tindak pidana adat dan/atau nilai, norma, dan/atau kaedah-kaedah sosial sebagai salah satu alasan atau ukuran untuk menyebutkan tindak pidana, adalah untuk lebih memenuhi rasa keadilan yang hidup di dalam masyarakat)

b) Pasal 15 Konsep KUHP (Baru)

Perbuatan yang dituduhkan harus merupakan perbuatan yang dilarang dan diancam pidana oleh suatu perundang-undangan. Agar perbuatan tersebut dapat dijatuhkan pidana, perbuatan tersebut harus juga bertentangan dengan hukum.

(penjelasan pasal ini, mengisyaratkan dijadikannya nilai-nilai sosial masyarakat (perasaan) masyarakat sebagai ukuran untuk penjatuhan hukuman).

Yang perlu diperhatikan dari Konsep KUHP (Baru), adalah walaupun telah dilakukan pergeseran yang bersifat perluasan asas legalitas, dari yang semula hanya bersifat formal, kemudian juga bersifat materiil. Namun dalam merumuskan arti dari kejahatan, konsep masih mendasarkan pada paradigma legisme. Ini dapat dilihat dari perumusan Pasal 14, yang mengemukakan : "tindak pidana, adalah perbuatan melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang oleh perundangan dinyatakan sebagai perbuatan yang dilarang dan diancam pidana.

Beberapa pandangan yang memberikan batasan atau definisi kejahatan (tindak pidana), dengan berpangkal pada paradigma kriminologis, antara lain adalah :



1) Made Sadhi Astuti, mengemukakan :

“menurut alam pikiran Indonesia, suatu tindak pidana adalah perbuatan yang mengganggu, yang dapat mengacaukan perkembangan dan keseimbangan, yang diganggu itu harus dipulihkan dengan suatu reaksi”.<sup>185</sup>

2) Kempe dalam G. Peter Hoefnagels, mengemukakan :

*“...crime calls these feelings of the man in the street experience of intolerance. Every community reacts affectively to what is felt to be a threat. (The act which, constantly repeated, would threaten the community with dissolution and chaos), because it experiences it as intolerable”*.<sup>186</sup>

3) Bonger dalam G. Peter Hoefnagels, mengemukakan :

*Definition of crime as a serious anti-social act, to which the state reacts consciously does not meet the criteria of delimitation and usability. Either..., the adjective serious can be made explicit only if specified according to first, second, third, and fourth parties and to the degree of harm.*<sup>187</sup>

Di samping pengertian-pengertian tersebut, I.S. Susanto memberikan definisi, yaitu :

Kejahatan dipandang sebagai penyimpangan sosial, dalam arti bahwa tindakan yang bersangkutan berbeda dari tindakan-tindakan yang dipandang sebagai normal atau biasa di masyarakat, dan terhadap tindakan menyimpang tersebut diberikan reaksi sosial yang negatif, dalam arti secara umum masyarakat memperlakukan orang-orang tersebut berbeda dan jahat.<sup>188</sup>

<sup>185</sup> Made Sadhi Astuti, *Pemidanaan Terhadap Anak Sebagai Pelaku Tindak Pidana*, IKIP, Malang, Cetakan ke-1, 1997, hal., 35.

<sup>186</sup> G. Peter Hoefnagels, *Op.Cit.*, hal., 73.

<sup>187</sup> G. Peter Hoefnagels, *Ibid.*, hal., 89.

<sup>188</sup> I.S. Susanto (3), *Op.Cit.*, hal., 8.

Membandingkan pandangan legisme dan kriminologis dalam memberikan batasan terhadap kejahatan, maka dapat dikemukakan, bahwa pandangan terhadap hukum yang dikonsepsikan sebagai *law in books* (*legisme*), maka ukurannya adalah ada tidaknya perumusan penyimpangan tertentu tersebut sebagai kejahatan di dalam undang-undang. Sementara pandangan hukum sebagai *law in action* (kriminologis) ukurannya adalah perasaan atau nilai-nilai sosial masyarakat yang dilanggar, sifat merugikan, dan membahayakan dari tindakan yang dilakukan. Dengan kata lain, memandang kejahatan dari sudut kriminologi, maka konsep kejahatan relatif lebih luas dibanding bila kita memandangnya dari sudut yuridis (doktrinal atau legistis). Ini tidak terlepas dari hakikat pengertian kriminologi, yang oleh G. Peter Hoefnagel, disebutkan :

*Criminology is an emperical science, related in part to the legal norm, which studies crime and the formal and informal processes of criminalization and decriminalization, the offence-offender-society situation, the causes and relations between the causes and the official and unofficial reactions and responses to crime, criminals, and society by others than offenders.*<sup>189</sup>

Dalam kaitannya dengan hukum pidana, selanjutnya Hoefnagel mengemukakan :

*"criminal law occupies a place of its own vis-a-vis criminology, they special thing about this position is that the science of criminal law makes a contribution toward fixing the extent of the field of crime, the field of punishable behavior".*<sup>190</sup>

<sup>189</sup> G. Peter Hoefnagels, *Op.Cit.*, hal., 51.

<sup>190</sup> G. Peter Hoefnagels, *Op.Cit.*, hal., 58.

Berkaitan dengan pendekatan untuk melihat konsep kejahatan, G.

Peter Hoefnagels mengemukakan :

*To arrive at a scientific concept of crime, we can distinguish between three approaches :*

- 1) we can start with behavior held punishable by the law ; than the approach is a legal one and in fact one the positive law ;*
- 2) we can use a sociological approach and look for criteria for certain kinds of behavior, which criminology will then call crime, and ;*
- 3) we can combine the first and second approaches and use criteria from both disciplines to arrive at a concept of crime.<sup>191</sup>*

#### b. Kejahatan Struktural

Kejahatan merupakan produk pemikiran manusia,<sup>192</sup>

yang diwujudkan dalam bentuk sikap dan tindakan menyimpang.<sup>193</sup>

Dengan demikian, maka kejahatan akan berkembang seiring dengan perkembangan pemikiran manusia.

Ilustrasi terhadap keadaan tersebut penulis gambarkan sebagai berikut :

<sup>191</sup> G. Peter Hoefnagels, *Op.Cit.*, hal., 74.

<sup>192</sup> Penulis mengemukakan "produk pemikiran manusia" dilatarbelakangi pada suatu asumsi, bahwa dengan akal (pemikiran) yang dimiliki, tiap-tiap manusia normal pasti mengetahui dan menyadari dampak dari setiap tindakan yang dilakukan, serta dapat mengembangkan tindakannya tersebut. Secara yuridis, gambaran sedemikian ini juga kita temui dirumuskan secara implisit pada pasal-pasal KUHP, yaitu dengan dicantumkannya kata-kata yang menunjukkan bahwa seseorang itu mengetahui, memahami, dan menyadari akan perbuatan serta akibat dari perbuatan yang dilakukannya.

<sup>193</sup> Pandangan Klasik mengemukakan, dengan pemikirannya menyebabkan manusia dapat dengan bebas menilai untung ruginya melakukan kejahatan.  
I.S. Susanto (4) *Kejahatan Korporasi*, Fakultas Hukum-UNDIP, Semarang, 1995, hal., 6.

Bila sebelumnya, untuk mencuri atau merampok sejumlah uang dari sebuah bank, si pelaku dengan peralatan lengkap harus datang sendiri ke bank yang dituju, melakukan pengrusakan, penyanderaan, bahkan terpaksa harus menghilangkan nyawa petugas keamanan bank tersebut. Akan tetapi setelah ditemukannya komputer dengan segala kemanfaatan dan faedah yang dapat diberikannya, maka untuk "membobol" sebuah bank tidak harus datang ke bank yang dituju, melainkan cukup duduk santai sambil menikmati secangkir kopi dan sebatang rokok di belakang seperangkat komputer, kemudian dengan menekan "tuts-tuts" tertentu yang ada pada *keyboard* komputer itu, maka raiblah miliaran rupiah uang bank, tidak ada kerusakan, penganiayaan, dan korban jiwa serta aktivitas perbankan sehari-hari tidak terganggu. Atau dengan berkembangnya pengetahuan akan manfaat atau kegunaan yang dapat diberikan kewenangan atau kekuasaan yang dimiliki karena jabatannya, maka dengan bermodalkan *boltpoin* dan memberikan tanda tangan di atas sehelai kertas (surat sakti), maka tanpa kerja keras, si pemegang kuasa sudah dapat memperoleh keuntungan yang relatif besar jumlahnya,

Dalam konteks keilmuan, lahir istilah-istilah yang ditujukan untuk mengklasifikasikan modus kejahatan yang terjadi, seperti : 1) kejahatan konvensional (*conventional crime*) atau ada juga yang menyebutnya kejahatan warungan.<sup>194</sup> Serta kejahatan jalanan (*street crime*)<sup>195</sup>, dan 2) Kejahatan non-konvensional (*non conventional crimes*) atau ada yang menyebutnya kejahatan dalam dimensi baru atau kejahatan kontemporer atau *modern crime*.<sup>196</sup>

<sup>194</sup> I.S. Susanto (5), **Menciptakan Lingkungan Hidup Yang Nyaman**, Makalah Disampaikan Pada Rapat Senat Terbuka Dalam Rangka Dies Natalis UNDIP ke-40, Semarang, 15 Oktober 1997, hal., 4.

<sup>195</sup> Lihat Mardjono Reksodiputro, **Bunga Rampai Permasalahan Dalam Sistem Peradilan Pidana**, Pusat Pelayanan & Pengabdian Hukum-Lembaga Kriminologi UI, Jakarta, 1997, hal., 4.

<sup>196</sup> Lihat Soedjono Dirdjosisworo, **Kejahatan Bisnis ; Orientasi dan Konsepsi**, Mandar Maju, Bandung, Cetakan Ke-1, 1994, hal., 1.

Yang dapat dipetik dari perkembangan kejahatan yang terjadi, bahwa yang berkembang dari kejahatan adalah teknik ataupun cara dalam mewujudkan kejahatan, sehingga muncul batas terhadap pelaku, yaitu melakukan kejahatan dengan teknik (cara) tertentu, hanya dapat dilakukan oleh orang tertentu pula.

Berkaitan dengan perkembangan kejahatan sebagaimana disebutkan di atas, kejahatan struktural (*structural crime*) dapat masuk ke dalam kejahatan non konvensional dapat pula masuk ke dalam kejahatan konvensional. Hal ini tidak terlepas dari hakikat dari kejahatan struktural itu sendiri, seperti yang dikemukakan oleh Graf van den Heuvel mengemukakan : *"the concept structural crimes is an open concept indicating all those crimes, which are directly related to the social structure of society. Behind this concept many explanatory values are hidden"*.<sup>197</sup> Dan G. Peter Hoefnagels mengatakan *"structural criminality comprise punishable behavior which can generally be explained on the basis characteristics of a system, organization or structure if will usually occur as multiple criminality"*.<sup>198</sup>

Dalam ungkapan yang berbeda, juga tergambar dari ungkapan Stephen Schaper dalam Barda Nawawi Arief, yang menyebutkan :

Semua kejahatan dalam pengertian yang sangat luas adalah "kejahatan politik", karena semua larangan-larangan dengan sanksi pidana sebenarnya menunjukkan / melambangkan untuk

<sup>197</sup> Graf van den Heuvel, Loc.Cit.

<sup>198</sup> G. Peter Hoefnagels, Op.Cit., hal., 116.

perlindungan terhadap sistem nilai atau moralitas tertentu yang ada di dalam masyarakat.<sup>199</sup>

Pemikiran di atas juga dikemukakan atas dasar pengertian “struktural” (*structural*),<sup>200</sup> yang berarti segala sesuatu yang berkaitan dengan “struktur”. Juga disandarkan kepada karakteristik modus operandi kejahatan struktural, yang meliputi dimensi-dimensi :

- 1) dilakukan dengan mempergunakan struktur yang dimiliki ;
- 2) terjadi dikarenakan kerusakan struktur yang ada, dan ;
- 3) ditujukan untuk mengganggu struktur yang ada.

Dengan demikian, pada satu sisi kejahatan struktural tersebut dapat dilakukan oleh siapa saja (konsep kejahatan konvensional), dan di sisi lain kejahatan struktural tersebut hanya dapat dilakukan oleh pihak-pihak tertentu.

Posisi struktur sebagai penyebab timbulnya kejahatan tergambar dari ungkapan Graf van den Heuvel, yang mengemukakan :

*“poverty increases the chances that needs are so little satisfied that crime becomes an irresistible temptation”.*<sup>201</sup>

Juga ungkapan Hoefnagels, yaitu :

*“...., it is the thought, that certain crimes are often an indication for structural and cultural changes in certain forms of society..., most crimes are symptoms of a certain social structure”.*<sup>202</sup>

<sup>199</sup> Barda Nawawi Arief (4), *Pidato Pengukuhan*, Op.Cit., hal., 17.

<sup>200</sup> John M. Echols & Hasan Shadily, *Kamus Umum Inggris-Indonesia*, PT. Gramedia, Jakarta, Cetakan ke-13, 1984.

<sup>201</sup> Graf van den Heuvel, *Structural Crimes, Paper for the VII National Conference on Criminal Law and Criminology, Universitas Diponegoro, Semarang-Indonesia, December 2-3, 1994*, hal., 1.

<sup>202</sup> Lihat G. Peter Hoefnagels, Op.Cit., hal., 1.

Di samping batasan ataupun pengertian di atas, dikarenakan di dalam tiap struktur yang ada terdapat nilai-nilai, norma-norma, atau kaedah yang dijadikan dasar berpijak untuk bersikap dan bertingkah laku, maka kejahatan struktural dapat juga diartikan sebagai tindakan yang melanggar atau bertentangan dengan nilai-nilai yang ada pada tiap-tiap struktur kehidupan. Kemudian “struktur” yang memiliki arti atau makna “susunan” (tingkatan), dalam kaitannya dengan organisasi,<sup>203</sup> maka pada tiap-tiap tingkatan yang ada dalam organisasi tersebut, terdapat kekuasaan yang memberikan kewenangan bagi si pemegang kuasa untuk mengambil ataupun menentukan tindakan. Terhadap hal ini dimungkinkan terjadi penyimpangan atau penyalahgunaan kekuasaan oleh pemegang kuasa. Terlebih-lebih lagi bila adanya ketidak seimbangan antara bobot kewenangan dari *powerfull* dengan *powerless*, dan tidak adanya pengawasan terhadap pelaksanaan kewenangan itu. Untuk hal ini dikemukakan pandangan Lord Acton dalam I.S. Susanto, yang menyebutkan “*power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*”, baik yang dilakukan oleh perorangan maupun kelompok.<sup>204</sup> Dengan demikian kejahatan struktural dapat diartikan sebagai kejahatan yang dilakukan dengan mempergunakan sarana kekuasaan yang dimiliki

<sup>203</sup> Mengkaitkan struktur dengan organisasi, bermaksud untuk mempermudah penulis di dalam memberikan batasan kejahatan struktural sebagai penyalahgunaan kekuasaan.

<sup>204</sup> Lihat I.S. Susanto (5), **Menciptakan Lingkungan Hidup Yang Nyaman**, Pidato Dies Natalis Ke-40, Disampaikan Pada Rapat Senat Terbuka, UNDIP-Semarang, 15 Oktober, 1997, hal., 11.

atau menyimpangkan kewenangan yang melekat pada si pemegang kuasa.

Mulyana W. Kusumah, terhadap hal ini mengemukakan :

Setidak-tidaknya terdapat dua jenis kejahatan struktural, yaitu yang berkaitan dengan hubungan-hubungan kekuasaan politik dan ekonomi, yang memerlukan perhatian khusus, yaitu : (1) kejahatan kerah putih (*white collar crime*), dan (2) masalah organisasi kejahatan yang pada akhir-akhir ini menjadi sorotan, baik di lingkungan penegakan hukum di tanah air maupun dalam pertemuan-pertemuan internasional.<sup>205</sup>

## **2. Ruang Lingkup Kejahatan Struktural**

Pengertian kejahatan struktural sebagaimana diuraikan tersebut, selanjutnya menunjukkan keluasan ruang lingkup (bidang) dari kejahatan struktural, sehingga tidak berlebihan bila selanjutnya dikatakan tidak ada kejahatan yang tidak terklasifikasi ke dalam kejahatan struktural, apapun bentuk dari kejahatan tersebut, serta siapapun pelakunya.

Penguraian ruang lingkup kejahatan struktural berikut disandarkan kepada :

- a. Struktur sosial yang ada dalam kehidupan ;
- b. Latar belakang dan/atau tujuan, dan ;
- c. Pelaku.

Lebih jelasnya ruang lingkup kejahatan struktural berdasarkan dasar atau patokan di atas , diuraikan sebagai berikut :

- a. Ruang lingkup kejahatan struktural berdasarkan struktur sosial

<sup>205</sup> Mulyana W. Kusumah, *Kejahatan Struktural (Structural Crime)*, Pokok Pokok Pikiran Disampaikan Pada Seminar Kriminologi VII, Fak. Hukum-UNDIP, Semarang, 1-2 Desember 1994, hal., 1-7.



Soerjono Soekanto mengemukakan, bahwa hakikat dari kehidupan masyarakat dapat ditelaah ataupun dianalisis dari dua sudut pandangan, yaitu :<sup>206</sup>

1) Dari sudut struktural

Struktural masyarakat atau yang disebut struktur sosial, merupakan keseluruhan jalinan antara unsur sosial yang pokok, dan meliputi : kaedah sosial, lembaga sosial, kelompok sosial, serta lapisan sosial. Dikarenakan adanya unsur-unsur tersebut tidak terlepas dari faktor-faktor yang mendukung keberadaannya, seperti : kesatuan persepsi diantara individu yang kemudian mengkristal membentuk kelompok, kebutuhan dan fungsi yang melahirkan lembaga sosial, seperti pendidikan dan hukum, serta tingkat kehidupan individu atau kelompok, yang dikarenakan perekonomian, pangkat (jabatan) yang dimiliki, kemudian menimbulkan adanya lapisan ataupun stratifikasi di dalam kehidupan, oleh karenanya secara struktural, struktur sosial dikalsifikasikan ke dalam :

- a) Struktur sosial-budaya, yang berkaitan dengan kaedah-kaedah ataupun nilai-nilai sosial ;
- b) Struktur sosial - ekonomi, yang berkaitan dengan tingkat atau taraf kehidupan, dan ;

---

<sup>206</sup> Lihat Soerjono Soekanto (4), **Pokok Pokok Sosiologi Hukum**, Rajawali-Pers, Jakarta, Cetakan ke-2, 1983, hal., 65.

c) Struktur sosial - politik, yang berkaitan dengan kedudukan atau kekuasaan.

## 2) Dari sudut dinamika

Mengamati dan menganalisis keberadaan masyarakat dari sudut ini, yang menjadi perhatian adalah proses kehidupan yang berjalan dengan segala bentuk fenomena perubahan yang ada di dalamnya, serta interaksi yang terjadi atau terbina diantara unsur-unsur sosial yang ada, dan komponen yang terdapat di dalam masing-masing unsur sosial tersebut.

Berdasarkan pandangan Soerjono Soekanto tersebut, dan dikarenakan di dalam interaksi, baik yang terjadi diantara unsur-unsur sosial yang ada, maupun yang terjadi di dalam satu unsur sosial tertentu, dimungkinkan terjadinya kejahatan, maka ruang lingkup kejahatan struktural, meliputi :

**Pertama**, adalah kejahatan yang berkaitan dengan struktur sosial budaya masyarakat, yaitu yang berupa tindakan yang menyimpang, bertentangan, atau melanggar kaedah ataupun nilai-nilai yang diakui sebagai piranti pengaturan pergaulan hidup manusia dalam masyarakat. Seperti penyimpangan atau pelanggaran terhadap nilai-nilai kesusilaan dan kesopanan.

**Kedua**, adalah kejahatan yang berkaitan dengan kondisi struktur sosial-ekonomi, yaitu kejahatan-kejahatan yang terjadi dan didasarkan kepada kondisi (kesenjangan) ekonomi yang berada di

bawah tingkat upaya pemenuhan kebutuhan hidup yang semakin berkembang.

**Ketiga**, adalah kejahatan-kejahatan yang berhubungan dengan struktur sosial-politik atau kekuasaan.

b. Ruang lingkup kejahatan struktural berdasarkan latar belakang dan tujuan

Ketiga struktur sosial (masyarakat) yang mendasari pemikiran pengklasifikasian ruang lingkup kejahatan struktural tersebut, bila dilihat dari latar belakang dan tujuan dilakukannya kejahatan, maka ketiga-tiganya dapat ditempatkan baik sebagai latar belakang maupun sebagai tujuan.

**Pertama**, posisi Indonesia adalah Negara yang Sedang Berkembang (NSB) yang menuntut untuk melakukan perubahan-perubahan atau pembangunan, yang bertujuan mensejajarkan posisi Indonesia dengan negara-negara lain di dunia, yang sudah terkategori sebagai Negara Berkembang (NB). Perubahan-perubahan yang dituntut untuk dilakukan tersebut, di satu sisi dapat dilakukan sendiri oleh bangsa Indonesia, dan di sisi lain “ianya” dilakukan dengan menerima pengaruh atau bantuan dari luar.

Masuknya pengaruh negara-negara luar yang sudah berkembang dengan berbagai macam kemajuan yang telah diperolehnya, di samping merupakan bantuan yang potensial untuk Indonesia di dalam melakukan perubahan (pembangunan), juga merupakan satu alasan untuk mengatakan bahwa kebutuhan hidup bangsa Indonesia semakin bertambah meningkat,

serta merupakan tantangan bagi nilai-nilai kehidupan bangsa Indonesia. Karena masuknya pengaruh dunia luar, dapat dikatakan masuknya pula nilai-nilai kehidupan masyarakat negara luar.

Masuknya nilai-nilai ataupun kaedah-kaedah kehidupan luar ke dalam masyarakat Indonesia, dalam kaitannya dengan ketiga struktur sosial yang ada dalam kehidupan masyarakat (bangsa) Indonesia tersebut, dapat menjadi latar belakang terjadinya kejahatan struktural pada tiap-tiap struktur sosial yang ada, yaitu :

- 1) Pada saat masuknya pengaruh luar dan terjadinya asimilasi ataupun akulturasi nilai, antara nilai-nilai barat dengan nilai-nilai lokal, dimana dengan kekuatan yang dimiliki oleh nilai-nilai barat tersebut, ditambah dengan ketidak siapan “unsur lokal” di dalam menerima pengaruh nilai barat menyebabkan terjadinya “pergeseran nilai”. Pergeseran nilai ini di dalam pergaulan hidup, tergambar dengan munculnya sikap atau tindakan yang didasarkan kepada nilai-nilai barat, seperti : seorang anak yang lebih senang ber-say “hello” dengan orang tua dan juga teman-temannya, dari pada mengucapkan “salam”, sehingga menggambarkan suasana kekerabatan yang renggang dan kurangnya penghormatan ataupun penghargaan seorang anak terhadap orang tua, serta sebaliknya. Bias dari kondisi yang sedemikian ini, tidak sedikit kasus-kasus kejahatan di dalam lingkungan keluarga yang terjadi, seperti : orang tua memperkosa dan membunuh anak kandung, suami membunuh istri, dan anak yang membunuh orang tua dan saudaranya

sendiri. Kemudian fenomena kehidupan “masyarakat” yang lebih gemar untuk pergi dan menikmati hiburan-hiburan di *pub* dan diskotik, dari pada ke panggung-panggung yang menyajikan hiburan lokal. Berpakaian mini<sup>207</sup> dan menari (berjoget) di tengah-tengah warna-warni lampu diskotik, terkadang “bersenggolan” dengan lawan jenis, sehingga “teraba” apa yang tidak pantas untuk “diraba”. Ketidaksiapan di dalam menerima pengaruh nilai-nilai barat tersebut, selanjutnya menimbulkan kejahatan-kejahatan a-moral ataupun a-susila, seperti pemerkosaan dan pergaulan bebas.

- 2) Salah satu karakter dari NSB, adalah tingkat perekonomian (pendapatan perkapita) masyarakat yang masih rendah. Masuknya budaya barat dengan berbagai macam kemajuan (hasil) perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, yang kemudian mengakibatkan berkembang atau meningkatnya kebutuhan hidup, sementara alat yang dipergunakan untuk mendapatkan kebutuhan hidup tersebut nilai-nya tidak bertambah, bahkan (khususnya untuk Indonesia) di tengah-tengah “krisis multidimensi” yang terjadi, yang menyebabkan nilai dari “alat” untuk memperoleh kebutuhan hidup semakin menurun, sementara kebutuhan tersebut mau tidak mau harus dipenuhi, kerap kali menjadi dasar timbulnya kejahatan-kejahatan, seperti : pencurian,

---

<sup>207</sup> Terhadap pakaian mini ini, tidak sedikit perusahaan-perusahaan yang mengambil kesempatan untuk “mengeksplorasi” kemulusan betis ataupun paha dari karyawatnya untuk menarik perhatian para pelanggan, tanpa memperhatikan “keamanan” karyawati tersebut bila pulang kerja.

pelacuran, perjudian, dan korupsi. Rendahnya tingkat kehidupan, yang tidak sebanding dengan kebutuhan hidup yang harus dipenuhi yang senantiasa berkembang, secara kriminologis, khususnya berdasarkan etiologi kriminil yang merupakan *science of causes of crime*,<sup>208</sup> dikatakan sebagai lubang-lubang yang potensial untuk terjadinya kejahatan.

**Kedua**, bahwa lemahnya kondisi komponen-komponen struktur sosial yang ada dalam kehidupan masyarakat, di samping menyebabkan struktur sosial tersebut menjadi latar belakang penyebab timbulnya kejahatan struktural, di sisi lain ianya juga dapat menjadi tujuan dari kejahatan-kejahatan yang dilakukan, yaitu untuk meruntuhkan atau menghancurkan struktur sosial yang ada. Gambaran sedemikian ini lebih jelas terlihat dari kejahatan-kejahatan yang berhubungan dengan politik atau kekuasaan (diuraikan dalam sub bab selanjutnya).

#### c. Ruang lingkup kejahatan struktural dari sudut pelaku

Secara umum sub bab ini ditujukan untuk menegaskan, bahwa dari sudut pelaku, tidak ada batasan bagi pelaku kejahatan struktural ini. Kejahatan struktural dapat dilakukan oleh siapa saja, dengan tidak mempersoalkan kedudukan, jenis kelamin, dan umur. Kecuali terhadap “kejahatan struktural” yang menjadi tujuan pembahasan dari tulisan ini.

---

<sup>208</sup> Lihat G. Peter Hoefnagels, *Op.Cit.*, hal., 57.

### 3. Modus Operandi Kejahatan Struktural

Bila sebelumnya, penguraian ruang lingkup kejahatan struktural didasarkan kepada klasifikasi struktur sosial yang ada dalam kehidupan, sehingga tergambar sifat keumumannya, maka dalam sub bab ini, sesuai dengan hakikat kejahatan struktural yang dimaksudkan “judul tulisan”, yaitu, kejahatan-kejahatan yang melibatkan struktur kekuasaan, maka penguraian modus operandi dari kejahatan struktural juga difokuskan kepada kejahatan-kejahatan yang melibatkan struktur kekuasaan. Penekanan modus tersebut, dilatar belakangi oleh :

- a. Kejahatan ini terkesan sulit diselesaikan, karena terdapat kecenderungan adanya perlindungan dari “kekuasaan”. Ini dibuktikan oleh tidak sedikitnya kejahatan-kejahatan pada masa regim Orde Baru yang tidak dapat diangkat ke permukaan. Namun setelah kekuasaan regim itu jatuh, kejahatan tersebut baru dapat diungkap untuk diproses secara hukum, yang ternyata tidak sedikit memposisikan pemegang kekuasaan sebagai tersangka atau terdakwa, tanpa terkecuali pemegang kekuasaan tertinggi pada masa regim tersebut ;
- b. Bahwa bentuk kejahatan ini semakin lama semakin menunjukkan peningkatan, baik dari segi kuantitas maupun kualitas, dan ;
- c. Bahwa bahaya yang ditimbulkannya tidak hanya bersifat kerugian material tetapi juga immaterial, seperti pengrusakan struktur kehidupan dan disintegrasi bangsa.

Terhadap poin a di atas, melalui ragaan berikut dikemukakan beberapa kejahatan-kejahatan yang melibatkan kekuasaan, dan menarik perhatian masyarakat, yaitu :

**RAGAN 4**  
**PEJABAT PEMEGANG KEKUASAAN YANG TERLIBAT**  
**DALAM KEJAHATAN STRUKTURAL (KORUPSI)**

NO	N A M A	JABATAN	KETERANGAN
01	Agung Erdianto, Bsc.	Bendaharawan Khusus ASKES di RSU Pirngadi	PN-Medan (19-05-1998)
02	Drs. Ilyas Abdullah	Kepala Gudang Sub Dolog Jati Siliwangi Wil. II Bima	PN-Raba Bima (15-07-1998)
03	Ir. Seno Margono	Dirut PT. Duta Adhi Putra	PN-Jakarta Pusat (17-07-1998)
04	H. Panoet Harsono	Durut BPD Jateng	PN-Semarang (02-11-1998)
05	Drs. H.A.M. Nurdin Halid	Mantan Dirut Puskud Hasanuddin dan Anggota DPR-MPR R.I.	PN-Ujung Pandang (29-10-1998)
06	Lesmana Basuki	Presdir. PT. SBU Jakarta	PN-Jakarta Pusat (09-10-1998)
07	Drs.Nasrun Amrullah	Bupati KDH Tkt. II Kab. Moros	PN-Moros (20-11-1998)
08	Drs. Zulkifli Harahap	Bupati KDH Tkt. II Langkat	PN-Langkat (04-12-1998)
09	Drs.H.A.Nurdin hayat	Mantan Sekwilda Tkt. I Lampung	PN-Tanjung Karang (23-02-1999)
10	H. Abdul Kadir	Kepala Gudang CBB Cimindi	PN-Bandung (25-02-1999)
11	Prof. Dr. Ir. Beddu Amang, MA	Mantan Kabulog	PN-Jakarta Selatan (11-03-1999)
12	H.M. Ricardo Gelael Bin Dick Gelael	Dirut PT. Goro Batara Sakti	PN-Jakarta Selatan (11-03-1999)
13	Rustian	Presdir Rokan Group Holding Company	PN-Jakarta Barat (16-03-1999)
14	Adrian Herling W	Dirut PT. Adhi Tarina Aris Pratama	PN-Jakarta Pusat (22-03-1999)
15	Hutomo Mandala Putra	Komisaris Utama PT. Goro Batara Sakti	PN-Jakarta Selatan (23-03-1999)
16	H. Ramli Ridwan, SH	Mantan Bupati Lhokseumawe	PN - Lhokseumawe
17	Drs. Syaid Hussein Al-Haj	Mantan Walikota Tkt. II. Banda Aceh	PN - Lhokseumawe

Sumber : Data Sekunder 1999 (Rekapitulasi Dari Memori Serah Terima Jabatan Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus, Jakarta, 22 Mei 1999.)



Gambaran kejahatan di atas, disadari belum meliputi keseluruhan kasus kejahatan yang melibatkan pemegang kekuasaan, karena masih terdapat yang lainnya lagi, seperti : kasus dugaan KKN dari Mantan Presiden R.I ke-2, Mantan Panglima TNI/Mantan Menko Polkam, dan Manta Jaksa Agung R.I.

Kemudian rekapitulasi kejahatan struktural yang terjadi, dilihat dari sudut perkembangan dan tingkat kerugian yang ditimbulkan, digambarkan dalam ragaan-ragaan berikut ini :

**RAGAN 5**  
**PERKEMBANGAN KORUPSI DAN KERUGIAN NEGARA**  
**PERIODE 1988-1993**

PERIODE	KASUS	KERUGIAN	DIKEMBALIKAN
1988-1989	806	8,225 Milyar	810 Juta
1989-1990	510	188,870 Milyar	10,164 Milyar
1990-1991	423	962,656 Milyar	43,15 Milyar
1991-1992	392	48,527 Milyar	2,585 Milyar
1992-1993	236	138,209 Milyar	1,778 Milyar

**Sumber :** Mulyana W. Kusumah, **Kejahatan Struktural**, Makalah Disampaikan Pada Seminar Kriminologi VII, Fak. Hukum UNDIP, Semarang, 1-2 Desember 1994, hal., 2.

**RAGAN 6**  
**PERKEMBANGAN KORUPSI DAN KERUGIAN NEGARA**  
**PERIODE 1990-1997**

PERIODE	JUMLAH TEMUAN		TINDAK LANJUT		%
	KASUS	MILYAR (Rp)	KASUS	MILYAR (Rp)	
...90-91	19.900	0,51	18.550	0,18	34,92
1990-1991	13.325	489,08	12.643	452,68	92,56
1991-9992	14.075	492,67	12.223	354,70	72,00
1992-1993	14.802	541,90	13.031	446,47	82,39
1993-1994	15.447	768,16	12.532	686,37	89,35
1994-1995	15.671	2.580,72	11.892	2.125,84	82,37
1995-1996	18.717	908,11	11.426	126,81	13,88
1996-1997	17.731	531,00	1.788	52,20	9,83
<b>JUMLAH</b>	<b>129.668</b>	<b>6.312,15</b>	<b>94.085</b>	<b>4.244,27</b>	

**Sumber :** BPKP, **Strategi Pemberantasan Korupsi**, Edisi Maret, 1999, hal.,280

**RAGAN 7**  
**KERUGIAN NEGARA AKIBAT KKN**  
**PERIODE : 01-04-1994/28-02-1999**

PERIODE	KERUGIAN NEGARA	YANG DIKEMBALIKAN
1994-1995	Rp.1.034.151.730.673,00	Rp.514.990.270.356,00
1995-1996	Rp. 208.448.666.174,00	Rp. 258.672.850,00
1996-1997	Rp. 376.800.392.826,00	Rp. 1.347.352.203,00
1997-1998	Rp. 621.770.648.255,00	Rp. 4.614.014.355,00
1998-1999	Rp.2.229.010.137.544,45	Rp. 76.323.026.583,79
JUMLAH	Rp.4.470.181.575.472,45	Rp.597.533.336.347,79

**Sumber :** Surat Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus, Nomor : R.082/F/Fpk.1/3/1999, Perihal Permintaan Data Tentang Kerugian Negara Akibat Korupsi Selama Lima Tahun Terakhir.

**RAGAN 8**  
**PERKEMBANGAN TINDAK PIDANA KORUPSI**  
**DAN KERUGIAN YANG DITIMBULKAN**  
**PERIODE : 01-04-1994/31-03-1999**

PERIODE	JUMLAH	DISELESAIKAN	SISA	KETERANGAN
1994-1995	325	270	55	Kerugian Rp.1.034.151.730.673 Diselamatkan Rp. 514.990.270.356
1995-1996	409	264	145	Kerugian Rp.208.448.666.174 Diselamatkan Rp. 258.672.850
1996-1997	274	120	154	Kerugian Rp.376.800.392.826 Diselamatkan Rp. 1.347.352.203
1997-1998	324	157	167	Kerugian Rp.621.770.648.255 Diselamatkan Rp. 4.614.014.355
1998-1999	1.132	652	480	Kerugian Rp.7.210.340.203.229,19 Diselamatkan Rp.76.323.026.583,81

**Sumber :** Memori Serah Terima Jabatan Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus, Jakarta, 26 Mei 1999.

Kejahatan struktural yang tergambar dalam ragaan-ragaan di atas, hanya menggambarkan salah satu bentuk kejahatan struktural yang menimbulkan kerugian material bagi negara. Hal ini bukan berarti modus operandi kejahatan struktural tersebut hanya terbatas pada kolusi, korupsi,

dan nepotisme, sebagaimana tergambar di dalam ungkapan Dionysios Spinellis, yaitu :

*...the offences for which such persons have been charged varied from high treason, violation of the constitution, political assassinations or other forms of homicide, kidnapping, abuse of power, illegal wiretapping, political espionage or unlawful arrests, to economic scandals, embezzlement of public money, abuse of insider information, bribery, etc.*<sup>231</sup>

Bertolak dari pengertian kekuasaan (*power*), seperti yang dikemukakan oleh :

- a. Wrong dalam Charles Sampford, yaitu : *"power as the capacity of some person or persons to produce intended and foreseen effects on other's power some times seen to include the ability to affect pphysical objects"*.<sup>232</sup>
- b. Haedar Nashir, yaitu : kekuasaan merupakan kemampuan untuk mempengaruhi dan mengarahkan sesuatu atau orang lain, sehingga sesuai dengan keinginan sang aktor (pemegang kuasa)".<sup>233</sup>

Dan pengertian politik, seperti yang dikemukakan oleh Dionysious Spinellis, yaitu :

*Politics as those processes of human action by which conflict concerning on the one hand the common good and on the other hand the interests of groups is carried on or settled, always involving the use of or struggle for power* (politik merupakan suatu proses dari "human action" yang mengandung konflik, yang mana

<sup>231</sup> Dionysios Spinellis, *Crimes of Politicians in Office or Top Hat Crimes, General Report for the Round Table Discussion at the XV International Congress of Penal Law, Tuesday, September 6, 1994, page. 17*

<sup>232</sup> Charles Sampford, *The Disorder of Law ; A Critique of Legal Theory*, Basil Blackwell Ltd., Oxford, 1989, page. 161.

<sup>233</sup> Haedar Nashir, *Arogansi Kekuasaan Dalam Budaya Politik*, Yayasan Lentera Budaya, Magelang, Cetakan ke-1, 1997, hal., 28.

pada satu sisi mendasarkan pada kebiasaan-kebiasaan (kepentingan) yang bersifat umum, dan pada sisi lain didasarkan atas kepentingan kelompok, yang biasanya berlanjut kepada penggunaan kekuasaan dan berakibat timbulnya suatu pergolakan : penulis).<sup>234</sup>

Tergambar pentingnya posisi ataupun keberadaan “kekuasaan”. kekuasaan memberikan kewenangan untuk menentukan atau mengarahkan sesuatu kebijakan agar sesuai dengan keinginan sang aktor, sehingga wajar bila kekuasaan merupakan suatu objek yang diperebutkan, dan keberadaannya harus dibatasi.

Secara etimologis, “modus operandi” merupakan istilah yang berasal dari bahasa Latin, yang terdiri dari dua suku kata, dan masing-masing kata

mempunyai makna yang berbeda, yaitu : “modus” yang berarti “cara” dan “operandi” yang berarti “melaksanakan”.<sup>235</sup> Sementara bila arti dari tiap-tiap suku kata tersebut diterjemahkan berdasarkan tata bahasa Indonesia, maka diperoleh makna, bahwa “cara” mengandung makna melakukan, dan “melaksanakan” mengandung makna melakukan, menjalankan, mengerjakan, memperaktekkan, dan menyampaikan.<sup>236</sup> Kemudian Andi Hamzah mengartikan modus operandi sebagai cara melaksanakan atau cara kerja.<sup>237</sup>

<sup>232</sup> Dionysious Spinellis, *Op.Cit.*, hal., 18.

<sup>233</sup> Ilham Gunawan, *Postur Korupsi Di Indonesia ; Tinjauan Yuridis, Sosiologis, Budaya, dan Politik*, Angkasa, Bandung, 1990, hal., 54.  
Lihat Juga BPKP, *Strategi Pemberantasan Korupsi Nasional*, Edisi, Maret 1999, hal., 307.

<sup>234</sup> WJS. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1984, hal., 186 dan 553.

<sup>235</sup> Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hal., 382.

Dengan menyandingkan konsep “kejahatan struktural” dengan “modus operandi”, selanjutnya dikemukakan, bahwa modus operandi kejahatan struktural, berarti cara yang dipergunakan atau ditempuh di dalam menjalankan ataupun mewujudkan kejahatan-kejahatan yang melibatkan unsur kekuasaan.

Memperhatikan fenomena kejahatan struktural yang terjadi, maka modus operandi kejahatan struktural dapat dilihat dari beberapa sisi ataupun sudut pandangan, yaitu :

a. Dari Sisi Tujuan

Modus operandi kejahatan struktural dari sisi ini, meliputi :

**Pertama**, modus operandi kejahatan struktural yang dilakukan dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan yang bersifat material. Perwujudannya dapat dilakukan dengan secara langsung, dalam arti sang aktor melakukan sendiri penyimpangan, dan dapat dilakukan secara tidak langsung, dalam arti sang aktor melakukan “kolusi” dengan pihak tertentu yang ada di luar kekuasaan yang dimilikinya atau sebagai “aktor di belakang layar”. Karena dalam perwujudan kejahatan, sang aktor tidak turut aktif, melainkan hanya bersifat melindungi dan memperlancar proses perwujudan kejahatan tersebut.

Perwujudan kejahatan struktural yang diorientasikan kepada perolehan keuntungan yang bersifat material, dapat berupa :

### 1) Penyimpangan Dalam Perencanaan Pembangunan

Terdapat satu kebiasaan dalam pelaksanaan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah, yaitu “kewajiban” untuk terlebih dahulu menyusun dan menetapkan program dan anggaran yang dibutuhkan, dalam bentuk “proyek proposal”, yang kemudian direalisasikan dan dijabarkan dalam bentuk proyek-proyek, yang disebut dengan *engineer estimate (EE)*. Penyusunan proyek proposal atau Daftar Usulan Proyek (DUP) yang seyogyanya disusun dan dirumuskan atas dasar investigasi dan studi kelayakan yang dilakukan sebelumnya, di dalam praktek tidak dilakukan demikian. *EE* disusun, dirumuskan, dan ditetapkan dengan jalan melakukan *mark-up* terhadap poin-poin tertentu dari *EE* tersebut, sehingga muatan yang terkandung di dalamnya berada di atas tingkat kewajaran. (sampai batas ini tergambar satu bentuk kejahatan struktural dalam bentuk manipulasi data perencanaan pembangunan).

DUP yang telah disusun dan ditetapkan, dengan melakukan *mark-up* terhadap muatannya, kemudian diajukan untuk mendapatkan persetujuan. Setelah disetujui kemudian menjadi Daftar Isian Proyek (DIP). *EE* yang sebelumnya telah di *mark-up*, kemudian di *mark-up* kembali sehingga menjadi *owner's estimate (OE)*, tujuannya adalah agar yang terdapat di dalamnya kelihatan “wajar”. *OE* ini selanjutnya menjadi acuan untuk penyerahan proyek kepada lembaga pengelola proyek, yang dilakukan melalui pelelangan (tender). Walaupun

pelelangan dilakukan secara formal dan memenuhi prosedur yang ditetapkan, namun dari awal penyusunan *EE*, *OE*, sampai kepada pelelangan dilakukan terdapat indikasi adanya tujuan untuk menyerahkan pengelolaan dari satu proyek tertentu kepada pihak-pihak tertentu yang menjadi rekanan si penyusun *EE dan OE*, yang dilakukan dengan terlebih dahulu mengadakan kesepakatan atau “kolusi”.

Bentuk kejahatan ini dapat terjadi, baik dilingkungan Lembaga Pemerintahan Departemen maupun Lembaga Pemerintahan Non Departemen (LPND), dapat terjadi di Badan Usaha Milik Negara (BUMN) maupun BUMD, yang memiliki proyek-proyek pembangunan.

## 2) Tukar “Guling” Harta Kekayaan Milik Negara (*Ruislag*)

Dengan adanya Surat Keputusan Menteri Keuangan R.I., No.350/KMK/GB/1994, tanggal 11 Juli 1994, tentang Ketentuan *Ruislag*, pada dasarnya tukar menukar barang atau benda (harta kekayaan) negara, atau ada yang menyebutkan dengan tukar-menukar penguasaan dan kepemilikan asset lama dengan asset baru yang “sama” antara pejabat pengelola asset negara dengan pihak ketiga atau developer,<sup>238</sup> merupakan tindakan yang dibenarkan. Pembenaan akan tindakan ini, adalah apabila syarat-syarat ataupun unsur-unsur dari *ruislag* tersebut telah terpenuhi, seperti : (a) inilai asset yang akan

<sup>238</sup>Lihat BPKP, Op.Cit., hal., 312

dipertukarkan minimal berada dalam posisi yang seimbang, dalam arti pertukaran dilakukan dengan tidak merugikan pihak-pihak yang tersangkut, (b) walaupun pertukaran yang dilakukan, secara langsung maupun tidak langsung dapat merubah manfaat ataupun fungsi asset yang dijadikan objek *ruislag*, namun perubahan tersebut masih berada pada koridor kepentingan umum (negara), bukan pribadi.

Untuk melihat nilai keseimbangan dari asset yang akan dipertukarkan, penaksiran (penilaian) biasanya dilakukan oleh lembaga inter-departemen, yang diharuskan bersikap independen. Namun dalam prakteknya, independensi dari lembaga ini terkadang dicemarkan dengan adanya “kolusi” dari pejabat penilai dengan pihak lain yang akan menerima *ruislag*, seperti dengan jalan memberikan penilaian serendah-rendahnya kepada asset negara yang akan dipertukarkan, yaitu dengan jalan menurunkan Nilai Jual Objek Pajaknya (NJOP), dan sebaliknya menilai setinggi-tingginya nilai asset baru yang akan dijadikan alat penukar.

Contoh kasus *ruislag* ini, adalah apa yang disangkakan kepada Prof.Dr.Ir. Beddu Amang, MA., selaku Kabulog, bersama tersangka Hutomo Mandala Putra, selaku Komisaris Utama PT. Goro Batara Sakti, dan tersangka Ricardo Gelael, selaku Direktur Utama PT. Goro Batara Sakti, dengan kasus posisi sebagai berikut :

Tersangka Prof.Dr.Ir. Beddu Amang, MA, bersama-sama dengan tersangka Hutomo Mandala Putra, dan tersangka Ricardo Gelael, pada tanggal 11 Agustus 1995 dan tanggal 7



Februari 1997, di Kantor Bulog, Jl. Jenderal Gatot Subroto No. 49 Jakarta Selatan telah melakukan *ruislag* barang milik negara, berupa asset Bulog di Kelapa Gading Jakarta Utara seluas + 502.315 M2, beserta bangunan gudang dan Kantor Dolog Jaya, dengan taksiran harga Rp.192.487.258.000.- dengan asset pengganti berupa tanah di Marunda seluas + 712.745 M2 dan bangunan Kantor Dolog Jaya di Jl. A. Yani, serta Rumah Dinas di Rawa Domba Jakarta Timur, senilai Rp.192.938.366.000.- tanpa mengindahkan ketentuan *ruislag* yang diatur dalam SK.Menkeu R.I. No.350/KMK/GB/1994, tanggal 11 Juli 1994, sehingga merugikan keuangan negara sebesar Rp.95.407.486.000.-.<sup>239</sup>

### 3) Pemerasan Pajak

Pemerasan pajak dapat terjadi pada saat petugas pajak menemukan adanya kesalahan perhitungan yang dilakukan oleh Wajib Pajak, yang menyebabkan pajak yang dibayar tidak sebanding dari yang seharusnya. Kesalahan perhitungan yang dilakukan oleh Wajib Pajak, yang terkadang tidak bersifat sengaja tetapi dimungkinkan karena kekeliruan, oleh pejabat petugas pajak kemudian dimanfaatkan sebagai jalan untuk memperoleh keuntungan dari Wajib Pajak, yaitu imbalan untuk meniadakan kesalahan tersebut.

### 4) Manipulasi Perolehan Hak Kepemilikan Atas Tanah

Bentuk ini dapat dilakukan dengan jalan memanipulasi status kepemilikan tanah, termasuk memanipulasi status tanah negara menjadi milik perorangan dan/atau suatu badan, memanipulasi dana hasil pembebasan tanah, merendahkan pembebasan tanah dan meninggikan

<sup>239</sup> Kasus Posisi Dikutip Dari Memori Serah Terima Jabatan Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus, Jakarta, 22 Mei 1999, hal., 46.

pertanggung jawaban, membebaskan terlebih dahulu tanah yang akan kena proyek pembangunan dengan harga yang tidak wajar.

Contoh untuk kasus ini, adalah :

a) Dugaan Korupsi Yang Disangkakan Kepada Drs. Nasrun Amrullah, selaku Bupati KDH. Tk. II. Ka. Maros, dengan Surat Perintah Penyidikan No.113/S.4/Fpk.1/06/1998, tanggal 29 Juni 1998, dengan kasus posisi sebagai berikut :

- Bahwa tersangka Drs.H. Nasrun Amrullah melakukan kerjasama pembebasan tanah untuk lokasi pembangunan Kantor Bupati Maros dengan pengusaha/kontraktor Sdr. Yusuf Kadir Kahar. Yusuf Kadir menyerahkan uang Rp.200.000.000.- kepada tersangka. Uang sejumlah tersebut disetor kepada BPD Maros oleh Drs.A. Syasul Fachri atas nama rekening pribadi tersangka dan tidak dimasukkan ke dalam kas Pemda Tk. II Maros, hal mana bertentangan dengan Permendagri No. 2 Tahun 1994, tanggal 5 Oktober 1994. Dana pembebasan tanah Kantor Bupati KDH. Tk.II Maros dianggarkan dalam APBD Tk. II Maros tahun anggaran 1994/1995, sebesar Rp.500.000.000.-
- Pembebasan tanah terminal angkutan darat Kab. Maros. Ir. Hatta Rahman, pengusaha konstruksi telah menyerahkan uang pembebasan tanah terminal kepada tersangka sejumlah Rp.200.000.000.- yang diterima oleh A. Syamsul Fachri dan kwitansi penerimaan ditandatangani oleh Andi Patarai. Uang sejumlah tersebut tidak dimasukkan ke kas Pemda Tk. II Maros, tetapi dipergunakan untuk pembebasan tanah masyarakat di lokasi pembangunan terminal Kab. Maros. Bahwa dana pembebasan terminal telah dianggarkan dalam APBD Tk. II Maros tahun anggaran 1995/1996 sebesar Rp.343.583.780.- uang mana telah dicairkan oleh A. Syamsul Fachri dan diserahkan kepada tersangka dengan dalih pengurusan proyek lain.
- Pematangan dan Penimbunan. Ir. Hatta Rahman, pengusaha konstruksi telah menyerahkan uang pengurusan proyek pembangunan terminal kepada tersangka sebesar Rp.250.000.000.- yang diterima oleh Ir. Suardi dan H.

Burhanuddin TS, sekitar bulan Januari 1996, bertempat di ruang kerja Bupati, dan hari itu juga diserahkan kepada tersangka. Hal mana bertentangan dengan Permendagri No. 2 Tahun 1994.

- Pemberian "fee" 10 % dan pengurusan proyek P3DT. Tersangka telah menerima uang pengurusan proyek P3DT tahun anggaran 1997/1998 dari kontraktor sebesar Rp.85.000.000.- melalui Ketua Gapensi Maros H.M. Daud Hafid. Tersangka telah menerima "fee" sebesar 10 % dari anggaran proyek tahun anggaran 1997/1998 yang berjumlah Rp.237.916.000.- melalui Pimpro Bendaharawan Proyek diserahkan kepada Ir. Nasaruddin Kabag Penyusunan Program Pemda Tk. II Maros.
- Bahwa akibat tindakan tersangka tersebut, negara dirugikan Rp.1.185.000.000.-<sup>240</sup>

b) Dugaan Korupsi Yang Disangkakan Kepada Ir. Seno Margono, selaku Ketua DP3KK, dengan Surat Perintah Penyidikan No.018/F/Fpk.1/4/1998, tanggal 1 April 1998, dan No.047/F/Fpk.1/6/1998, tanggal 8 Juni 1998, dengan kasus posisi sebagai berikut :

Bahwa tersangka Ir. Seno Margono dkk, pada tahun 1993 sampai dengan tahun 1997, bertempat di Jakarta telah melakukan tindak pidana korupsi dengan cara-cara sebagai berikut :

- Tersangka Ir. Seno Margono, selaku Dirut PT. Duta Adhiputra mendapatkan kredit sindikasi dari Bank PDFCI, BTN, Bank Papan Sejahtera, Bank BSD, Bank Dwipa, *Danareksa Finance* sebesar Rp.65 Milyar untuk pembangunan *Condominium* Taman Kemayoran ;
- Yang bersangkutan dalam mendapatkan kredit tersebut menggunakan jaminan tanah seluas 25.000 M2 milik Sekneg Cq. Badan Pengelola Kompleks Kemayoran dengan cara mengalihkan kepemilikan tanah tersebut menjadi Hak Guna Bangunan atas nama PT. Duta Adhiputra tanpa melalui prosedur yang berlaku ;
- Pengalihan hak tersebut sengaja dilaksanakan dan telah mendapat bantuan dari oknum BPN Jakarta Pusat dan

<sup>240</sup> Kasus Posisi Dikutif Dari Memori Serah Terima Jabatan, *Ibid.*, hal., 56-57.

oknum BPPK, agar kredit dapat memenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh pihak sindikasi Bank, sehingga apabila tanah tersebut tidak diatasnamakan perusahaan pemohon PT. Duta Adhiputra tidak mendapatkan kucuran dana untuk melaksanakan pembangunan *condominium* dimaksud ;

- Dengan adanya pembangunan *condominium* menyebabkan tersangka Ir. Seno Margono memperoleh keuntungan yang seharusnya menjadi hak pemilik tanah, dalam hal ini Sekretariat Negara Cq. Badan Pengelola Kemayoran ;
- Akibat tindakan tersangka, negara dirugikan Rp.48.000.000.000.-<sup>241</sup>

##### 5) Penyimpangan Dalam Tata Niaga

Pengadaan Tata Niaga, adalah dimaksudkan untuk mengkoordinasikan dan mengefisiensikan jalur distribusi, agar cepat dan efisien, dan ditujukan untuk kesejahteraan petani.<sup>242</sup> Namun dalam prakteknya, tergambar bahwa keberadaan lembaga ini justru sebaliknya, dimana keberadaannya lebih ditujukan untuk kepentingan pihak-pihak tertentu, dan membuka kesempatan untuk terjadinya praktek “monopoli”. Monopoli yang dimungkinkan terjadi melalui pengadaan Tata Niaga ini, dapat berupa pemberian kewenangan kepada satu badan usaha atau kelompok usaha tertentu untuk menguasai proses distribusi salah satu hasil pertanian, seperti monopoli dalam Tata Niaga Cengkeh (TNC), yang dilakukan lewat “kolusi” antara pejabat pemerintah dengan pengurus KUD, yang tujuannya menjadikan “KUD”

<sup>241</sup> Kasus Posisi Dikutip Dari Memori Serah Terima Jabatan, *Ibib.*, hal., 40.

<sup>242</sup> Lihat BPKP, *Op.Cit.*, hal., 311.

yang sebenarnya tidak mempunyai anggota petani cengkeh dapat melakukan transaksi (pendistribusian) cengkeh. Kondisi sedemikian dilakukan dengan jalan memanipulasi syarat-syarat peserta TNC, dan kwitansi pembelian yang secara formal menunjukkan seolah-olah cengkeh dibeli dari petani anggota KUD.

Contoh kasus penyimpangan dalam TNC ini, adalah kasus tuduhan korupsi yang disangkakan kepada Drs. H.A.M. Nurdin Halid, Mantan Direktur Puskud Hasanuddin Ujung Pandang/Anggota DPR-MPR R.I., dengan Surat Perintah Penyidikan No.111/S.4/Fpe.1/06/1998, tanggal 22 Juni 1998 dan No.112/S.4/Fpe.1/06/1998, tanggal 22 Juni 1998, dengan kasus posisi sebagai berikut :

Bahwa berdasarkan Keppres Nomor 20 Tahun 1992 dan Inpres Nomor 1 Tahun 1992, perihal Tata Niaga Cengkeh produksi dalam negeri dan tentang Harga Dasar Pembelian Cengkeh oleh KUD dari petani. Sistem atau aturan Tata Niaga Cengkeh yang harus diikuti adalah bahwa KUD wajib membeli cengkeh dari petani dan menjualnya kepada BPPC (Badan Penyangga dan Pemasaran Cengkeh) dan kemudian menjualnya kepada pabrik rokok. Untuk masuk dalam sistem, para pengusaha/pedagang cengkeh telah melanggar ketentuan Keppres dan Inpres tentang Tata Niaga Cengkeh, dengan cara menjual cengkehnya kepada Puskud lewat KUD di daerah sentra cengkeh dengan menggunakan dokumen palsu untuk selanjutnya dilampiri daftar petani "fiktif. Akibat kolusi ini KUD hanya mendapat "fee" saja, sedangkan cengkeh dan SWKP belum jelas diterima siapa, namun data di Puskud selama penyelenggaraan Tata Niaga Cengkeh tahun 1992-1995, Puskud telah mendapat dana SWKP sebesar Rp.34.500.000.000.- KUD Rp.21.000.000.000, sedangkan petani hanya Rp.3.500.000.000. Disamping itu, hasil penelitian di lapangan juga diketemukan data bahwa KUD hanya menerima antara Rp.3.600.- sampai dengan Rp.3.800.-

per Kg dari Rp.4.000.- per Kg yang seharusnya diterima. Dari pengadaan cengkeh sekitar 80.000 (delapan puluh ribu ton), maka Puskud telah menerima tanpa hak dana KUD sebesar Rp.16.000.000.000.- sampai Rp.32.000.000.000.-. Bahwa akibat tindakan ini negara dirugikan Rp.115.000.000.000.-<sup>243</sup>

#### 6) Pelanggaran (Penyimpangan) Dalam Pemberian Kredit

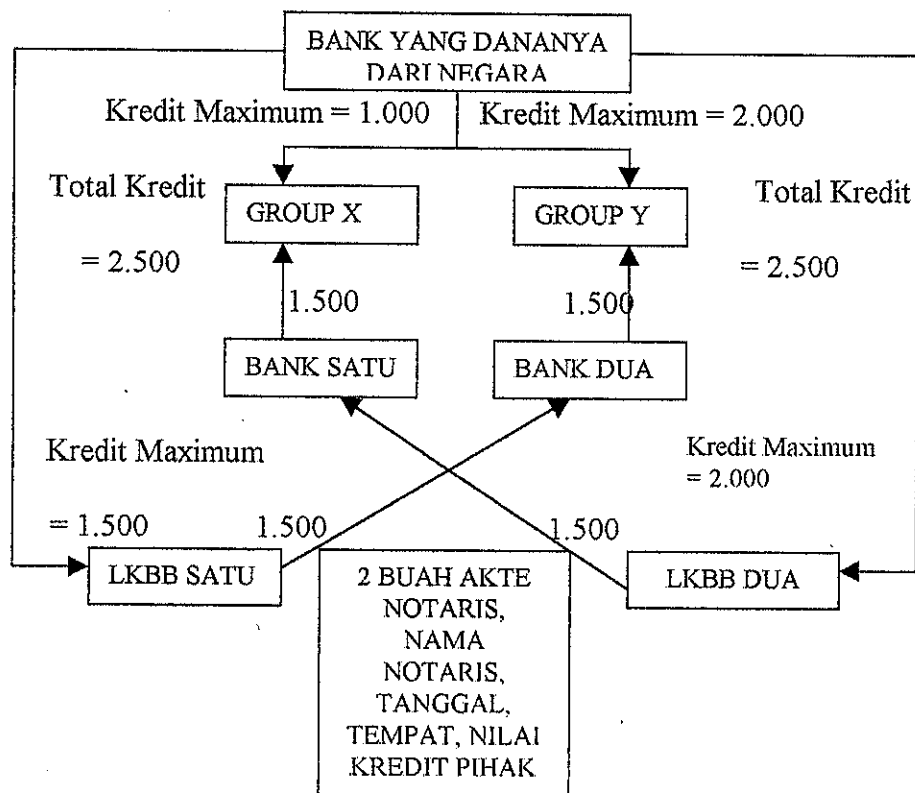
Adapun bentuk penyimpangan yang terjadi di dalam pemberian kredit ini, adalah :

- a) pemberian kredit yang didasarkan kepada agunan atau jaminan yang bersifat fiktif ;
- b) pemberian kredit yang jumlah nominalnya tidak sesuai dengan nilai nominal dari jaminan yang diberikan ;
- c) pemberian kredit yang melebihi Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK), yang dimungkinkan terjadi melalui :
  - (1) pemberian kredit kepada satu perusahaan ;
  - (2) pemberian kredit kepada beberapa perusahaan yang berada dalam satu group, dan ;
  - (3) pemberian kredit kepada beberapa group perusahaan, yang mana masing-masing group merupakan rekanan dalam usaha.

Lebih jelasnya poin 3 di atas digambarkan dalam ragaan 9 berikut ini :

<sup>241</sup>Kasus Posisi Dikutip Dari Memori Serah Terima Jabatan, *Ibid.*, hal., 55-56

**RAGAN . 9**  
**MEKANISME PEMBERIAN KREDIT YANG MELEBIHI BMPK**  
**YANG MELIBATKAN LEBIH DARI SATU PERUSAHAAN**



Sumber : BPKP, Op.Cit., hal., 309.

Beberapa kasus yang berkaitan dengan penyimpangan dalam pemberian (perolehan) kredit, adalah sebagai berikut :

- a) Dugaan Korupsi yang dituduhkan terhadap Soebiyakto Arifin, Mantan Dirut PT. Pan Gas Nusantara Industri (PT. PGNI), Surat Perintah Penyidikan No.10/F/Fpk.1/02/1998, tanggal 24 Februari 1998, dengan kasus posisi sebagai berikut :

Bahwa tersangka Soebiyakto Arifin, sebagai Dirut PT. PGNI pada waktu antara tanggal 22 Mei 1990 sampai dengan 31 Juli 1992, bertempat di Kantor BRI Cabang Khusus Jakarta, Jl. Jenderal Sudirman No. 44-46 Jakarta Pusat telah menerima Kredit Investasi dengan jumlah nominal Rp.21.600.000.000,- dan Kredit Modal Kerja sebesar Rp.6.500.000.000,- untuk

keperluan investasi mendirikan pabrik oksigen, nitrogen dan argon, dimana tersangka dalam mengajukan permohonan kredit tersebut menggunakan jaminan yang fiktif. Akibat perbuatan tersangka, negara mengalami kerugian sebesar Rp.3.160.272.600,81.<sup>244</sup>

b) Dugaan Korupsi yang dituduhkan terhadap Rustian als Ang Tiong

Kang, selaku Presiden Direktur Rokan Group Holding Company.

Surat Perintah Penyidikan :

- (1) No. 56/F/Fpk.1/7/1996, tanggal 24 Juli 1995 ;
- (2) No. 08/F/Fpk.1/2/1998, tanggal 19 Februari 1998 ;
- (3) No. 55/F/Fpk.1/5/1998, tanggal 12 Mei 1998, dan ;
- (4) No. 04/F/Fpk.1/1/1999, tanggal 07 Januari 1999.

Kasus posisi sebagai berikut :

Tersangka Rustian selaku Direktur Utama Rokan Group, pada waktu antara tahun 1990-1994, telah :

- mengajukan kredit investasi PBSN III dengan jumlah (sebesar) Rp.280.234.000.000.- kepada Bank Exim, BRI, BBD, dan Bapindo, dan yang berhasil ditarik dari bank tersebut sebesar Rp.98.094.421.582.-
- menggunakan study kelayakan fiktif, laporan keuangan fiktif, dan saham-saham kosong atas 10 perusahaan yang didirikannya ;.
- menurut tujuan dari pemberian kredit tersebut untuk membiayai perkebunan berupa tanaman, non tanaman, dan unit pengolahan, akan tetapi uang kredit tersebut disalahgunakan untuk kepentingan pribadi tersangka, akibat perbuatan tersangka negara mengalami kerugian sebesar Rp.98.094.421.582.-<sup>245</sup>

Di samping modus operandi kejahatan struktural yang ditujukan untuk memperoleh keuntungan material, sebagaimana diuraikan tersebut, masih terdapat modus operandi, seperti : penyalahgunaan anggaran,

<sup>244</sup> Kasus Posisi Dikutip Dari Memori Serah Terima Jabatan, *Op.Cit.*, hal., 42.

<sup>245</sup> Kasus Posisi Dikutip Dari Memori Serah Terima Jabatan, *Ibid.*, hal., 43



pengalihan anggaran yang ditujukan untuk satu proyek kepada proyek yang lain, penggelapan uang rakyat (*embezzlement of public money*), manipulasi informasi (*abuse of indider information*), dan suap (*bribery*), yang pada hakikatnya bentuk-bentuk kejahatan tersebut merupakan bagian korupsi. Penulis mengemukakan demikian, karena bentuk ataupun wujud kejahatan tersebut termasuk ke dalam ruang lingkup pengertian korupsi, sebagaimana tergambar dari pandangan Robert Klitgaard dalam BPKP berikut ini :

*Corruption exists when individual illicitly puts personal interests above of teh people and deals he or she is pledged to serve. It comes in many forms and can range from trivial monumental. Corruption can involve teh misuse of policy instruments tariffs and credit, irrigations systems and housing policies, teh enforcement of laws and rules regarding public safety, teh observance of contracts, and teh repayment of loans or of simple procedures. It can occur in the private sector or in public one and often occurs inboth simultaneously. It can be rare or widespread ; in some developing countries, corruption has become systematic. Corruption can involve promises, threats, ot both can be initiated by a public servant or an interested client ; can entail acts of omission or commission, can involve illicit or licit services ; can be inside or outside teh public organizations.* (Korupsi ada apabila seseorang secara tidak sah meletakkan kepentingan pribadi di atas kepentingan masyarakat dan sesuatu yang dipercayakan kepadanya untuk dilaksanakan. Korupsi muncul dalam berbagai bentuk, dan dapat bervariasi dari yang kecil sampai monumental. Korupsi dapat melibatkan penggunaan perangkat kebijaksanaan ketentuantarif dan perkreditan, kebijakan sistem irigasi dan perumahan, penegakan hukum dan peraturan yang berkaitan dengan keselamatan umum, pelaksanaan kontrak, dan pelunasan pinjaman atau melibatkan prosedur yang sederhana. Hal itu dapat jarang atau meluas terjadinya ; pada sejumlah negara yang sedang berkembang, korupsi telah menjadi sistemik. Korupsi dapat melibatkan janji, ancaman atau keduanya dapat dimulai oleh seorangpegawai negeri atau masyarakat yang berkepentingan ; dapat mencakup perbuatan tidak melakukan

atau melakukan ; dapat melibatkan pekerjaan yang tidak sah maupun yang sah, dapat di dalam atau di luar organisasi publik)".<sup>246</sup>

**Kedua**, kejahatan struktural yang diorientasikan kepada struktur kekuasaan yang ada. Di sini struktur kekuasaan dapat menjadi objek yang dipertahankan dan dapat pula menjadi objek ataupun sasaran . Salah satu ukuran mendasar yang dapat dijadikan sandaran untuk melihat ke objek mana satu bentuk kejahatan tertentu dilakukan, adalah dengan melihat dari "arah mana" kejahatan tersebut dilakukan. Bila kejahatan itu disinyalir datangnya dari kelompok yang berkuasa, maka suatu kejelasan yang muncul adalah bahwa kejahatan itu dilakukan untuk melindungi dan mempertahankan kekuasaan yang dimiliki atau mempertahankan *status quo*, yang dimungkinkan dilakukan melalui tindakan-tindakan (kejahatan), seperti : penculikan dan pembunuhan yang ditujukan terhadap pihak-pihak tertentu yang dianggap dapat membahayakan kedudukan, pembatasan terhadap kebebasan masyarakat di dalam melakukan pengawasan terhadap kebijakan penguasa, penempatan rekan dan famili di dalam posisi tertentu di lingkungan kekuasaan untuk memperkuat kedudukan di dalam mempertahankan *status quo*, melakukan penahanan tanpa dasar hukum, intervensi, dan manipulasi suara dalam Pemilihan Umum (Pemilu). Terhadap hal ini, Dionysious Spinellis, mengemukakan :

*Sometimes this is done in order to seize and maintain political power. Political assassinations, disappearances and torture committed by state officials and police brutality of various kinds*

---

<sup>246</sup>BPKP, Op.Cit., hal., 275.

*belong here. In most of these cases the motives are clearly the purpose of maintaining political power and suppressing any resistance and opposition* (Sering kali hal ini dilakukan untuk menangkap dan mempertahankan kekuasaan. Pemusnahan secara politis, penghilangan (penculikan), dan penyiksaan yang mendapat persetujuan dari pejabat negara dan polisi yang secara brutal melakukan tindakan. Terungkap dalam banyak kasus, motif dan tujuannya adalah untuk mempertahankan kekuasaan, berupa penindasan terhadap perlawanan yang muncul di samping kepada kelompok oposisi ; penulis).<sup>247</sup>

Sementara bila kejahatan tersebut disinyalir datangnya dari luar kekuasaan maka kejelasan lain yang muncul adalah, bahwa kejahatan tersebut ditujukan untuk meruntuhkan kekuasaan. Kejahatan ini di samping dapat ditujukan secara langsung kepada kekuasaan, baik kepada kekuasaan sebagai “sistem” maupun terhadap individu-individu pemegang kekuasaan, seperti dengan jalan melakukan penculikan dan juga kudeta (perebutan kekuasaan). Di sisi lain dapat dilakukan secara tidak langsung, yaitu melalui tindakan-tindakan (kejahatan) yang membuat suasana kehidupan masyarakat resah, takut, dan tidak percaya kepada pemegang kekuasaan yang ada. Wujud dari kejahatan ini dapat berupa : penghasutan atau menghasut masyarakat, menciptakan kerusuhan massal di tengah-tengah masyarakat, membuka segala keburukan kekuasaan, dan pengkhianatan politik.

---

<sup>245</sup>Dionysios Spinellis, *Op.Cit.*, hal., 19.

b. Dari Sisi Sarana

Di samping kewenangan untuk bertindak yang diperoleh sang aktor atas dasar kekuasaan yang dimiliki, sebagai sarana untuk melakukan kejahatan, yaitu dengan jalan memperluas dan menyalahgunakan kewenangan ataupun kekuasaan (*abuse of power or abuse of authority*), sebagaimana yang dikemukakan oleh Dionysios Spinellis dengan merujuk kepada beberapa pandangan yang dikemukakan oleh beberapa sarjana, seperti Moodie (*Studying political scandal*), Fears (*Corruption and Reform*), dan Morgan (*The Politics of Image*), pada saat menguraikan elemen-elemen dari penyalahgunaan kekuasaan, yaitu :

- 1) *in fact, these offences are usually an illegal extension of legal functions and activities* (dalam kenyataan, pelanggaran-pelanggaran tersebut merupakan perluasan fungsi dan kegiatan, baik legal maupun tidak) ;
- 2) *violation of trust or abuse of confidence* (pelanggaran terhadap kepercayaan atau penyalahgunaan kepercayaan) ;
- 3) *involve serious legal interests of the community or interesting the community* (keterlibatan mereka secara serius dalam kepentingan hukum masyarakat atau ketertarikan terhadap kepentingan masyarakat), dan ;
- 4) *that usually they are committed with assistance of civil servants* (melibatkan atau bekerjasama dengan pejabat sivil) (bahasa Indonesia ; penulis).<sup>248</sup>

Juga terdapat sarana lain yang dapat dipergunakan sebagai piranti untuk memperlancar/memperhalus/melindungi kejahatan yang dilakukan, yang dapat berupa :

---

<sup>248</sup>Dionysios Spinellis, *Ibid.*, hal., 21-22.

### 1) Perundang-undangan

Untuk memberikan legitimasi yuridis atas kejahatan yang dilakukan, tidak jarang sang aktor melalui kebijakan di bidang perundang - undangan, menetapkan beberapa peraturan yang sifatnya “membenarkan” kejahatan yang dilakukan sang aktor atau pihak-pihak lain yang dekat dengansang aktor. Sehingga yang tergambar adalah, bahwa seolah-olah kejahatan tersebut merupakan perintah dari peraturan perundang-undangan yang ada. Akibatnya adalah, bahwa pada saat regim tersebut berkuasa, ia seolah-olah kebal terhadap tuntutan hukum, dan baru dapat diadili (diproses) secara hukum setelah kekuasaan regim tersebut runtuh.

### 2) Badan hukum (korporasi)

Keberadaan badan hukum (korporasi) di dalam sebuah negara tidak sedikit memberikan manfaat ataupun kegunaan, terutama dalam pelaksanaan pembangunan. Namun sebaliknya, di tengah-tengah manfaat yang disumbangkan korporasi, tidak sedikit pula bahaya yang ditimbulkan dari aktivitas yang dilakukan korporasi. Keadaan seperti disebutkan di atas muncul, tidak terlepas dari adanya peralihan “konsep penekanan” dari kelahiran korporasi, yang pada awalnya adalah sebagai wadah untuk melakukan kerja sama (asosiasi), kemudian menjadi

wadah aktivitas yang memiliki tujuan utama, yaitu mengejar keuntungan (*profit*).<sup>249</sup>

Viscount Holdane L.C dalam Peter Gilles, mengemukakan :

*A corporation is an abstraction. It has no mind of it's own any more than it has a body of it's own ; it's active and directing will must consequently be sought in the person of somebody who for some purposes may be called an agent, but who really the directing mind and will of the corporation, the very ego and centre of the corporation.*<sup>250</sup>

Kemudian Smith dan Hogan, mengemukakan :

*A corporation is a legal person, but it has no physical existence and cannot, therefore, either act or form an intention of any kind except through it's director or servants. As each director and servant is also a legal person quite distinct from the corporation, it follows that a corporation's legal liabilities are all, in a sense vicarious.*<sup>251</sup>

Dua pandangan di atas menggambarkan keabstrakan dari sosok korporasi, yang tidak dapat beraktivitas dengan sendirinya tanpa adanya campur tangan agen-agen (manusia) yang menjalankan korporasi tersebut. Dan korporasi sebagai subyek hukum, maka eksistensi (keberadaan) nya tidaklah ditentukan oleh agen-agen yang memimpin dan menjalankan korporasi. Tetapi keberadaannya, baik yang berkaitan dengan aktivitas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab yang melekat padanya, adalah ditentukan oleh undang.undang.<sup>252</sup>

<sup>249</sup> Lihat I.S. Susanto (5), *Tinjauan Kriminologis Terhadap Kejahatan Ekonomi*, Makalah Suplemen Disajikan Dalam Penataran Hukum Pidana-Kriminologi, Hotel Grasia-Semarang, 23-30 Nopember 1998, hal., 7.

<sup>250</sup> Piter Gilles, *Criminal Law*, 1990, hal., 126.

<sup>251</sup> Smith & Hogan, *Criminal Law*, 1978, hal., 148

<sup>252</sup> Lihat I.S. Susanto (5), *Op.Cit.*, hal., 8.

Kondisi sebagaimana diuraikan di atas, secara tidak langsung menunjukkan, bahwa penentu kebijakan mempunyai peran yang cukup penting di dalam menentukan keberadaan dari suatu korporasi, yaitu melalui substansi kebijakan yang ditetapkan. Kondisi sedemikian ini selanjutnya membuka kemungkinan bagi pihak-pihak pemegang kekuasaan untuk menjadikan korporasi sebagai sarana atau alat baginya di dalam melakukan kejahatan, seperti : melalui produk kebijakannya, penguasa menempatkan satu korporasi tertentu untuk mengelola proses jual-beli dari sesuatu produk pertanian, misalnya cengkeh dan tebu. Monopoli proses jual-beli dari suatu produk pertanian tersebut, di samping memberikan keuntungan bagi pihak yang mengelola atau menjalankan korporasi, juga memberikan keuntungan dari penguasa penentu kebijakan, yang datangnya dari pemilik atau pengelola korporasi.

Keterlibatan dan pengaruh yang cukup besar, serta hubungan yang cukup dekat (erat) antara unsur kekuasaan dengan para pemimpin atau pengelola korporasi, selanjutnya membuka kemungkinan bagi para pemilik atau pengelola korporasi melakukan aktivitas yang merugikan dan membahayakan kehidupan masyarakat.

### C. Urgensi Administrasi Penegakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan Struktural

Kata “urgensi” dalam judul sub bab di atas dimaksudkan dan/atau ditujukan untuk mengemukakan pemikiran-pemikiran yang dapat dijadikan dasar dalam membahas persoalan-persoalan yang berkaitan dengan dibutuhkannya administrasi (penataan) terhadap penegakan hukum pidana, khususnya sebagai upaya menanggulangi kejahatan struktural. Dikarenakan di dalam judul sub tersebut dua pokok persoalan, yaitu : **pertama**, yang berkaitan dengan proses penegakan hukum pidana, dan **kedua**, yang berkaitan dengan kejahatan struktural, maka penguraian urgensi yang dimaksudkan tersebut dilakukan dengan bersandar kepada kedua pokok persoalan itu, dan dikarenakan pada dua sub bab terdahulu, secara implisit maupun eksplisit, urgensi administrasi penegakan hukum pidana dimaksud telah disinggung, maka keberadaan sub bab ini, di samping menyimpulkan juga bersifat penambahan.

#### 1. Dari Sisi Proses Penegakan Hukum Pidana

Pada saat menguraikan kompleksitas administrasi peradilan pidana, yang merupakan salah satu tahapan dari proses penegakan hukum pidana, yaitu tahapan adjudikasi (aplikasi), George F. Cole mengemukakan :

*The administration of criminal justice is complicated by the fact that laws are ambiguous, full enforcement of them is both imposible and undesirable, and many “on the books” no longer have public support. The result is a selective process in which legal actors are given a wide range of dscretionary powers to determine whi will be arrested, on what charges they will be prosecuted, and the disposition of their cases. Because these decisions are made on daily basis within the context of the local community, the political remifications of the system are heightened.*<sup>253</sup>

<sup>253</sup>George F. Cole, *Op.Cit.*, hal., 16



Bertolak dari pandangan George F. Cole di atas, dan dikarenakan kompleksitas penerapan hukum pidana yang dibicarakan tersebut, juga merupakan bagian dari ruang lingkup penegakan hukum pidana, maka tidak berlebihan kiranya bila selanjutnya dikemukakan, bahwa penegakan hukum pidana juga merupakan proses yang kompleks dan bersifat multidimensional.

Kompleksitas dan/atau multidimensionalnya persoalan yang dimungkinkan melingkupi atau terjadi di dalam proses penegakan hukum pidana, karena “tidak sedikit” elemen-elemen atau komponen-komponen yang harus diperhatikan dalam penegakan hukum pidana tersebut. Dimulai dari tahapan pra-adjudikasi (formulasi), adjudikasi (aplikasi), sampai kepada tahapan purna-adjudikasi (eksekusi). Baik itu dari sisi lembaga, aparat, maupun nilai-nilai kehidupan yang terkait di dalam tahapan-tahapan tersebut. Oleh karenanya, agar : tahapan-tahapan yang dilalui dalam penegakan hukum pidana merupakan atau menunjukkan satu proses yang utuh, ibarat mata rantai yang tidak terputus, atau agar lembaga-lembaga yang terkait di dalam proses penegakan hukum pidana dapat berinteraksi dengan baik, atau agar nilai-nilai yang patut diperhatikan dapat direduksi ke dalam penegakan hukum pidana, atau agar proses penerapan hukum pidana dapat berjalan sesuai dengan prosedur yang telah diterapkan, dan/atau agar aparat penegak hukum pidana memiliki profesionalitas dan moralitas yang baik, maka yang patut dilakukan, adalah menata (mengadministrasi) komponen-komponen tersebut.

## ***2. Dari Sisi Kejahatan Struktural***

Pada uraian-uraian terdahulu telah dikemukakan, walaupun Pasal 27 UUD 1945 mengamanahkan “adanya kedudukan yang sama di depan hukum,...”, namun amanah tersebut bukan berarti tidak membenarkan “diskriminasi” di dalam penegakan hukum pidana. Terdapat beberapa alasan yang dapat dikemukakan, bahwa dari satu sisi “diskriminasi” tersebut dibutuhkan, yaitu :

**Pertama**, tujuan penegakan hukum pidana secara umum adalah agar keberadaannya dapat menjadi “piranti” perwujudan ketertiban, kebenaran, dan keadilan. Sementara disadari, bahwa hakikat dari kebenaran dan keadilan, adalah “keseimbangan” dan/atau “kesesuaian”.

Dalam proses penegakan (penerapan) hukum pidana, keseimbangan dan/atau kesesuaian di samping mengisyaratkan : kesesuaian/keseimbangan proses dengan prosedur, juga mengisyaratkan kesesuaian tindakan yang akan diambil dengan kualitas orang dan kejahatan yang dilakukan. Sementara yang disebutkan terakhir ini tidak sama bagi tiap-tiap orang.

**Kedua**, terkadang kualitas kejahatan yang dilakukan ditentukan oleh kualitas (kedudukan) orang yang melakukan kejahatan tersebut. Dalam arti walaupun kejahatannya sama (seperti : mengambil barang milik orang lain dengan jalan melawan hukum), namun dikarenakan kualitas yang melekat pada masing-masing orang berbeda, kualitas kejahatan yang dilakukanpun dimungkinkan berbeda, baik dari segi tehnik, kerugian, maupun bahaya yang ditimbulkan.

Kejahatan struktural, merupakan satu contoh kejahatan yang menunjukkan adanya kualitas tertentu dari si pelaku, yang membedakannya dengan orang lain, yaitu “kekuasaan” dan/atau “kewenangan”. Melalui satu pertanyaan sederhana, yaitu apakah proses atau tindakan yang diterapkan kepada pemegang-pemegang kekuasaan ini disamakan dengan “masyarakat awam” yang melakukan kejahatan ?, tergambar dibutuhkannya “diskriminasi”. Ditambah lagi kuantitas kejahatan struktural ini menunjukkan tendensi yang meningkat.

Bila boleh ditafsirkan, bahwa makna yang terkandung di dalam Pasal 27 UUD 1945 tersebut, adalah :

- a) Bagi tiap-tiap pelanggar hukum, maka penyelesaiannya dilakukan melalui prosedur hukum yang berlaku, dan ;
- b) Dalam hal tiap-tiap orang dihadapkan kepada hukum (diadili secara hukum), maka nilai-nilai yang menjadi dasar penegakan hukum, diberlakukan bagi tiap-tiap orang tersebut.

Bertolak dari uraian-uraian di atas, maka diskriminasi yang merupakan salah satu ruang lingkup dari penataan (administrasi) penegakan hukum pidana tetap diperlukan, sepanjang masih berada pada koridor perwujudan kebenaran dan keadilan, serta tidak menyimpang (bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan.

Menarik kesimpulan dari uraian-uraian tersebut, maka urgensi administrasi penegakan hukum pidana, khususnya di dalam menanggulangi kejahatan struktural, secara umum adalah agar penegakan hukum pidana yang ada dapat menyahuti tuntutan untuk menanggulangi kejahatan struktural

### BAB III

#### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

##### A. Pengantar

Dalam pembahasannya terhadap “prevensi (pencegahan) kejahatan, Sudarto mengemukakan ruang lingkup dari pengertian politik kriminal, sebagai berikut :

1. Dalam arti sempit, politik kriminal merupakan keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana ;
2. Dalam arti luas, politik kriminal merupakan keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak hukum, termasuk didalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi, dan ;
3. Dalam arti paling luas (yang oleh Barda Nawawi Arief dikatakan, bahwa pengertian dirumuskan Sudarto dengan merujuk kepada pandangan Jorgen Jepsen), politik kriminal merupakan keseluruhan kebijakan yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi, yang bertujuan menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat.<sup>232</sup>

Kemudian dalam pengertian yang “umum”, yang berarti bahwa pengertian tersebut meliputi ketiga ruang lingkup pengertian di atas, dengan merujuk pada pengertian Marc Ancel yang menyebutkan “*criminal policy is the rational organization of the control of crime by society*”, Sudarto mengemukakan politik kriminal sebagai upaya yang bersifat rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan.<sup>233</sup> Begitu juga dengan G. Peter Hoefnagels, yang juga

<sup>232</sup> Sudarto (1), *Op.Cit.*, hal., 113-114. Lihat juga Sudarto (3), *Op.Cit.*, hal., 153, Lihat juga Barda Nawawi Arief (1), *Op.Cit.*, hal., 1.

<sup>233</sup> Lihat Barda Nawawi Arief (1), *Ibid.*, hal., 2.

merujuk pada pandangan Marc Ancel tersebut, kemudian mengemukakan, *"criminal policy is the rational organization of the social reactions to crime"*.<sup>234</sup>

Di samping itu, sebagai ilmu pengetahuan kebijakan, Hoefnagels menyebutkan *"criminal policy is part of a larger policy"*.<sup>235</sup>

Penguraian pandangan-pandangan di atas dimaksudkan untuk mengemukakan, bahwa :

**Pertama**, penanggulangan kejahatan struktural melalui administrasi penegakan hukum pidana, merupakan bagian dari politik atau kebijakan kriminal, dikarenakan administrasi (penataan) juga merupakan usaha yang bersifat rasional.

**Kedua**, sehubungan dengan ruang lingkup pengertian politik kriminal yang disebutkan di atas, dan hakikat dari penegakan hukum (*law enforcement*), khususnya penegakan hukum pidana (*criminal law enforcement*), yang telah diuraikan pada bab terdahulu, maka ruang lingkup pembahasan terhadap model atau bentuk administrasi penegakan hukum pidana, tidak hanya terbatas pada penataan terhadap kinerja aparat dan lembaga penerapan hukum pidana dan pelaksanaan putusan pengadilan. Tetapi juga terhadap kinerja aparat dan lembaga yang mempunyai kewenangan dalam membentuk dan menetapkan peraturan perundang-undangan hukum pidana. Pemikiran sedemikian ini disandarkan kepada ungkapan Barda Nawawi Arief pada saat pengukuhan Beliau sebagai Guru Besar Ilmu Hukum Pidana, yaitu :

<sup>234</sup> G. Peter Hoefnagels, *Op.Cit.*, hal., 57. Lihat juga Barda Nawawi Arief (1), *Ibid.*, hal., 2.

<sup>235</sup> G. Peter Hoefnagels, *Ibid.*, hal., 57.

Fungsionalisasi hukum pidana dilihat dari sudut kebijakan hukum pidana, meliputi :

1. Tahap penetapan atau perumusan hukum pidana oleh pembuat peraturan perundang-undangan (tahap kebijakan formulatif/legislatif) ;
2. Tahap penerapan hukum pidana oleh aparat penegak hukum atau pengadilan (tahap kebijakan aplikatif atau kebijakan yudikatif/yudisial), dan ;
3. Tahap pelaksanaan pidana oleh aparat pelaksana/eksekusi pidana (tahap kebijakan eksekutif/administratif).<sup>236</sup>

Juga pandangan Sudarto yang mengemukakan ruang lingkup masalah pemberian pidana ke dalam dua pengertian, yaitu :

1. Dalam arti umum, ialah menyangkut pembentuk undang-undang, ialah yang menetapkan stelsel hukum pidana (pemberian pidana *in-abstracto*), dan ;
2. Dalam arti konkrit, ialah yang menyangkut berbagai badan atau jawatan yang kesemuanya mendukung dan melaksanakan stelsel sanksi hukum pidana itu.<sup>237</sup>

**Ketiga**, oleh karenanya alur pemikiran analisis dan pembahasan terhadap persoalan bentuk administrasi penegakan hukum pidana dalam penanggulangan kejahatan struktural yang diuraikan berikut, meliputi :

1. Analisis dan pembahasan dalam tahapan formulasi, meliputi :
  - a. analisis dan pembahasan terhadap eksistensi struktur lembaga perumus dan pembentuk peraturan perundang-undangan, dan ;

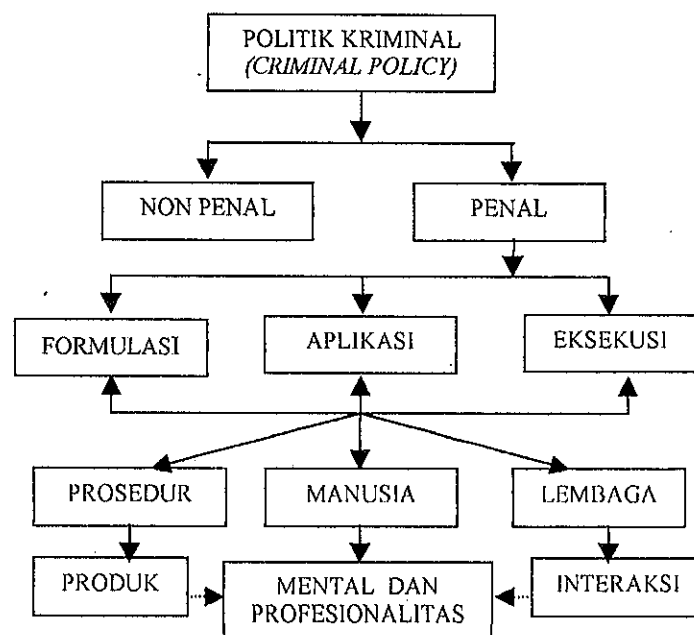
<sup>236</sup> Barda Nawawi Arief (4), **Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Nasional)**, Pidato Pengukuhan, Diucapkan Pada Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 25 Juni 1994, hal., 18

<sup>237</sup> Sudarto (3), **Op.Cit.**, hal., 42-44.

- b. analisis dan pembahasan terhadap prosedur dan mekanisme perumusan dan pembentukan peraturan perundang-undangan.
2. Analisis dan pembahasan dalam tahapan aplikasi, meliputi :
  - a. analisis dan pembahasan terhadap produk peraturan perundang-undangan hukum pidana, dan ;
  - b. analisis dan pembahasan terhadap kinerja aparat dan lembaga penerapan hukum pidana.
3. Analisis dan pembahasan dalam tahapan eksekusi, meliputi :
  - a. analisis dan pembahasan terhadap proses atau mekanisme pelaksanaan pidana, dan ;
  - b. analisis dan pembahasan terhadap kinerja aparat dan lembaga pelaksanaan pidana.

Dalam bentuk ragaan, alur pemikiran di atas, secara sederhana digambarkan sebagai berikut :

**RAGAN 10**  
**ALUR PEMIKIRAN ANALISIS DAN PEMBAHASAN TERHADAP BENTUK**  
**ADMINISTRASI PENEGAKAN HUKUM PIDANA DALAM**  
**PENANGGULANGAN KEJAHATAN STRUKTURAL**



Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, selanjutnya diuraikan pembahasan terhadap pokok-pokok permasalahan yang sebelumnya telah dirumuskan pada Bab I, yaitu : permasalahan tentang model administrasi penegakan hukum pidana, factor-faktor yang mendukung atau melatarbelakangi terbentuknya satu model administrasi penegakan hukum pidana, dan kemungkinan kebijakan yang dapat diterapkan untuk mewujudkan satu model administrasi penegakan hukum pidana yang efektif dipergunakan untuk menanggulangi kejahatan structural yang terjadi.

#### B. Model Administrasi Penegakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan Struktural

Dalam menguraikan model administrasi penegakan hukum pidana selubungan dengan upaya penanggulangan kejahatan structural, dan dengan memperhatikan kembali ragaan 10 tersebut, dapat dikemukakan, bahwa sedikitnya terdapat 4 (empat) komponen dasar yang menjadi patokan guna memberikan model atau bentuk administrasi penegakan hukum pidana yang dimaksud, yaitu :

1. Peraturan perundang-undangan (hukum pidana) materiil ;
2. Prosedur atau mekanisme (hukum pidana) formil ;
3. Lembaga, dan ;
4. Aparat.

Penjelasan dan urgensi analisis terhadap komponen dasar di atas, masing-masing diuraikan sebagai berikut :



**Pertama**, analisis dan pembahasan terhadap perundang-undangan hukum pidana materiil (*substantive criminal law*), yang mengatur atau berkaitan dengan kejahatan struktural. Urgensi analisis dan pembahasan terhadap perundang-undangan hukum pidana materiil ini, tidak terlepas dari hakikat peraturan perundang-undangan itu sendiri, yaitu : di samping sebagai muara dari proses pada tahap formulasi, juga keberadaannya sebagai sarana dasar di dalam mewujudkan tujuan penegakan hukum pidana. Sebagaimana tergambar dalam pandangan Muladi pada saat memilih “hukum pidana materiil” sebagai topik pembahasan pada Pidato Pengukuhan Beliau sebagai Guru Besar Hukum Pidana pada Fakultas Hukum UNDIP Semarang.

Adapun kutipan dari pandangan Muladi yang dimaksud, adalah sebagai berikut :

“..., bahwa dalam sistem peradilan pidana (*criminal justice system*), yang pada hakikatnya merupakan lingkungan keteraturan (*legislated environment*), bidang hukum materiil ini sebenarnya merupakan titik awal penyelenggaraan administrasi peradilan pidana (*the administration of justice*). Bidang hukum pidana yang lain, yaitu hukum pidana formil (*law of criminal procedure*), dan hukum pelaksanaan pidana, pada hakikatnya merupakan kelanjutan operasionalisasi dari hukum pidana substantif tersebut”<sup>238</sup>.

**Kedua**, analisis dan pembahasan terhadap prosedur atau mekanisme peradilan pidana di dalam penyelesaian kejahatan struktural. Penekanan terhadap hal ini di samping ditujukan terhadap bagaimana pengaturannya berdasarkan

<sup>238</sup> Muladi (2), **Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia Dimasa Datang**, Pidato Pengukuhan Diucapkan Pada Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar Ilmu Hukum Pidana Pada Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 24 Februari 1990, hal., 2.

peraturan perundang-undangan hukum pidana formil yang ada, juga ditujukan untuk melihat kesesuaian antara prosedur yang telah ditetapkan dengan proses yang diterapkan.

**Ketiga**, analisis dan pembahasan terhadap lembaga-lembaga yang terkait di dalam penegakan hukum pidana, baik itu lembaga yang mempunyai kewenangan di dalam merumuskan dan menetapkan ketentuan peraturan perundang-undangan hukum pidana, maupun lembaga yang terkait di dalam proses penerapan hukum pidana, serta analisis terhadap hubungan kinerja diantara lembaga di dalam menerapkan hukum pidana.

**Keempat**, analisis dan pembahasan terhadap manusia (aparatur) penggerak penegakan hukum pidana, baik itu terhadap profesionalitas, maupun mentalitas atau moralitas.

### ***1. Model Administrasi Penegakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan Struktural Berdasarkan Hukum Pidana Materiil.***

Pembahasan terhadap poin di atas diawali dengan terlebih dahulu mengemukakan beberapa pandangan yang mengemukakan persoalan-persoalan pokok atau mendasar yang patut diperhatikan, bila orientasi pembahasan diarahkan kepada hukum pidana materiil (*substantive criminal law*).

Diantara pandangan-pandangan yang dimaksudkan di atas, adalah :

#### **a. Muladi, mengemukakan :**

Apabila kita membahas hukum pidana materiil (*substantive criminal law*), maka mau tidak mau kita akan bergelut dengan tiga permasalahan pokok dalam hukum pidana, yaitu :

- 1) perumusan perbuatan yang dapat dipidana atau perbuatan yang dikriminalisasikan ;
- 2) pertanggungjawaban pidana, dan ;
- 3) sanksi, baik yang berupa pidana (*straf*) maupun yang berupa tindakan (*maatregel*).<sup>239</sup>

b. Barda Nawawi Arief, mengemukakan :

Dilihat dari sudut dogmatis normatif, materi (substansi) atau masalah pokok dari hukum pidana materiil terletak pada masalah mengenai :

- 1) perbuatan yang sepatutnya dipidana (tindak pidana) ;
- 2) syarat apa yang seharusnya dipenuhi untuk mempersalahkan atau mempertanggungjawabkan seseorang yang melakukan perbuatan itu (kesalahan), dan ;
- 3) sanksi (pidana) apa yang sepatutnya dikenakan kepada orang itu (pidana).<sup>240</sup>

c. Herbert L. Packer, dalam Barda Nawawi Arief, mengemukakan :

*The rationale of the criminal law rests on three concepts : offence, guilt, and punishment. ... these three concept symbolize the three basic problem of substance (as opposed to procedure) in the criminal law :*

- 1) *what conduct should be designated as criminal ;*
- 2) *what determinations must be made before a person can be found to have committed a criminal offense, and ;*
- 3) *what should be done with persons who are found to have committed criminal offenses.*<sup>241</sup>

Berdasarkan kepada ketiga pandangan di atas, yang sama-sama menyebutkan tiga persoalan pokok yang sama dari hukum pidana materiil (dilihat secara dogmatis-normatif), yaitu : tindak pidana, kesalahan, dan pidana, serta salah satu metode penelitian yang diterapkan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal (*legal*

<sup>239</sup> Muladi (2), *Ibid.*, hal., 2.

<sup>240</sup> Barda Nawawi Arif (4), **Pidato Pengukuhan, Op.Cit.**, hal., 16.

<sup>241</sup> Barda Nawawi Arief(4), **Pidato Pengukuhan, Ibid.**, hal., 37.

*research*), dengan analisis yang bersifat normatif kualitatif,<sup>242</sup> maka untuk melihat bagaimana perumusan atau pengaturan kejahatan struktural di dalam perundang-undangan hukum pidana materiil, berikut dikemukakan beberapa perundang-undangan hukum pidana yang dimaksudkan.

Dari Memori Serah Terima Jabatan Jaksa Agung Muda Bidang Pidana Khusus (26 Mei 1999), diperoleh gambaran, bahwa sedikitnya terdapat 37 peraturan perundang-undangan hukum pidana yang bersifat formil, dan 31 peraturan perundang-undangan hukum pidana yang bersifat materiil. Munculnya sejumlah peraturan perundang-undangan tersebut, di samping dilatarbelakangi oleh tuntutan dari perkembangan organisasi modern, yang menghendaki pengaturan yang bersifat formal, sistematis, dan rasional, juga dapat dikatakan sebagai langkah antisipatif pemerintah (negara) di dalam menyahtui heterogenitas perkembangan bentuk atau jenis kejahatan yang terjadi. Kondisi ini tercermin dari indentitas peraturan perundang-undangan yang ditetapkan, dominan mengikuti indentitas dari perkembangan kejahatan yang terjadi.

Berkaitan dengan hal di atas, Weber dalam A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto, mengemukakan :

Munculnya suatu hukum yang bersifat rasional dan formal, sebagai suatu hasil yang unik dari kondisi-kondisi historis tertentu, dan sebab-sebab dari perkembangan sosial, ekonomi, serta politik modern di barat.<sup>243</sup>

<sup>242</sup>Lihat Ronny Hanitijo Soemitro, **Op.Cit.**, hal., 9-10.

<sup>243</sup>A.A.G. Peters & Koesriani Siswosoebroto (Buku 1), **Op.Cit.**, hal., 459.

Sebagai contoh dari uraian di atas, berikut dikemukakan beberapa peraturan perundang-undangan yang dirumuskan dan ditetapkan sehubungan dengan perkembangan kejahatan yang terjadi, yaitu :

- a. Identitas Tindak Pidana Ekonomi, yang dilekatkan sebagai identitas dari UU.No. 7/Drt/1955, tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi ;
  - b. Identitas Subversi, yang dilekatkan sebagai identitas dari UU.No. 11/PNPS/1963, tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi (sudah dicabut dengan ditetapkannya UU.No. 26 Tahun 1999, tentang Pencabutan Undang Undang Nomor 11/PNPS/Tahun 1963, tanggal 19 Mei 1999) ;
  - c. Identitas Tindak Pidana Korupsi, yang dilekatkan sebagai identitas dari UU.No. 3 Tahun 1971, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (sudah dicabut dengan ditetapkannya UU.No. 31 Tahun 1999, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tanggal 16 Agustus 1999) ;
  - d. Identitas Narkotika, yang dilekatkan sebagai identitas dari UU.No. 9 Tahun 1976 (sudah dicabut dengan ditetapkannya UU. No. 22 Tahun 1997, tentang Narkotika, tanggal 1 September 1997) ;
  - e. Identitas Tindak Pidana Imigrasi, yang dilekatkan sebagai identitas dari UU.No. 9 Tahun 1992, tentang Tindak Pidana Imigrasi, dan ;
  - f. Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme, yang dilekatkan sebagai identitas dari Inpres No. 30 Tahun 1998, tentang Pemberantasan Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme (KKN).
-

Dengan demikian, setelah KUHP (*WVS*) yang merupakan derivasi dari *Wetboek van Strafrecht voor Nederlandsch Indie*, diberlakukan sebagai hukum pidana yang bersifat “nasional”, sejak 1 Januari 1918, yang setelah Proklamasi 17 Agustus 1945, setelah dilakukan beberapa “perubahan” kemudian dikukuhkan dengan ditetapkannya UU.No. 1 Tahun 1946,<sup>244</sup> selanjutnya kita melihat, bahwa perumusan dan pemebentukan peraturan perundang-undangan dominan didasarkan kepada perkembangan kejahatan yang terjadi,

Terdapat keuntungan dari perumusan dan pembentukan peraturan perundang-undangan seperti yang disebutkan di atas, yaitu : di samping tersedianya “pengaturan yuridis” yang cukup untuk menanggulangi bentuk-bentuk kejahatan tertentu yang terjadi, juga mencegah masuknya “intervensi” negara-negara luar terhadap Indonesia, dikarenakan tidak adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelesaian atas suatu kejahatan tertentu yang terjadi. Fenomena sedemikian ini digambarkan dari latarbelakang dikeluarkannya Perppu Nomor : 1 Tahun 1999, tentang Peradilan HAM. Namun di sisi lain terdapat beberapa kelemahan dari pengaturan tersebar dari kejahatan, yaitu :

**Pertama**, bahwa dengan dimungkinkannya suatu kejahatan tertentu yang dilakukan, melanggar beberapa ketentuan, baik yang terdapat di dalam

---

<sup>244</sup> Penjelasan terhadap beberapa perubahan dimaksud, lihat Sudarto (1), *Op.Cit.*, hal., 15.

satu peraturan perundang-undangan maupun yang terdapat pada lebih dari satu peraturan perundang-undangan, menempatkan ketentuan perundang-undangan hukum pidana yang ada bersifat “alternatif”.

**Kedua**, bahwa dengan sifat “alternatif” tersebut, selanjutnya mengaburkan hakikat dari “kepastian hukum”. Karena tidak ada kejelasan dan ketegasan tentang ketentuan mana yang harus diterapkan.

**Ketiga**, memberikan peluang bagi “aparatur” penerapan hukum pidana untuk melakukan penilaian subjektif di dalam menjatuhkan ketentuan hukum pidana yang akan diterapkan kepada tiap-tiap orang yang melakukan kejahatan.

Walaupun untuk mencegah timbulnya penyimpangan-penyimpangan di dalam penerapan hukum pidana, dikarenakan pengaturan yang disebutkan di atas, seperti dengan adanya asas tidak berlaku surut, asas yang memberatkan, asas yang menguntungkan dan tidak merugikan (*nemine laedere*), dan asas *suum cuique tribuere*, sebagai sendi mewujudkan keadilan,<sup>245</sup> namun dalam prakteknya keberadaan asas-asas ini kurang diperhatikan.

Dalam uraian terdahulu telah dikemukakan, bahwa kejahatan struktural bukan merupakan istilah yuridis, sehingga pengertian kejahatan struktural tidak terdapat perumusannya di dalam peraturan perundang-undangan hukum pidana. Kondisi ini tidak berarti modus operandi dari kejahatan struktural tidak ada diatur atau dirumuskan di dalam perundang-undangan

---

<sup>245</sup> Lihat Soerjono Soekanto Dalam Panda Nababan & RM. Satripto, **Acuan Untuk Penegak Hukum Mewujudkan Keadilan**, Yayasan Keadilan, Jakarta, 1988, hal., 28.

hukum pidana, dikarenakan konsep kejahatan struktural sebagaimana yang disebutkan sebelumnya merupakan konsep yang bersifat terbuka (*open concept*), sehingga tidak ada kejahatan yang tidak merupakan kejahatan struktural.<sup>246</sup> Oleh karenanya, secara yuridis, tiap-tiap perundang-undangan hukum pidana, ada merumuskan kejahatan struktural. Akan tetapi dalam kesempatan ini, ketentuan peraturan perundang-undangan yang diuraikan, adalah ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur atau merumuskan kejahatan struktural yang diorientasikan kepada kejahatan yang melibatkan struktur kekuasaan.

#### a. Pengaturan Yuridis Kejahatan Struktural Di Dalam KUHP

Secara umum kejahatan struktural di dalam KUHP diatur atau dirumuskan dalam dua jenis, yaitu :

- 1) kejahatan struktural yang dilakukan dengan atau melalui kewenangan yang melekat pada kekuasaan yang dimiliki, dan ;
- 2) kejahatan struktural yang dilakukan dan ditujukan terhadap sistem atau struktur kekuasaan yang ada.

Memperbandingkan kedua jenis kejahatan struktural tersebut, selanjutnya dapat dikemukakan, bahwa terhadap kejahatan struktural yang

---

<sup>246</sup> Bandingkan dengan pandangan Stephen Schafer dalam Barda Nawawi Arief, yang mengemukakan "bahwa semua kejahatan dalam pengertian yang luas adalah kejahatan politik", karena semua larangan dengan sanksi pidana sebenarnya menunjukkan/melambungkan bentuk perlindungan terhadap sistem nilai atau moralitas tertentu yang ada di dalam masyarakat. Barda Nawawi Arief (4), *Op.Cit.*, hal., 17.



dilakukan dengan mempergunakan sarana kekuasaan (kewenangan) yang dimiliki, di samping pelaku adalah orang yang mempunyai kekuasaan, orientasi kejahatan yang dilakukan dapat bermotif ekonomi dan politik. Sementara terhadap poin ke-2, dari sudut pelaku, di samping warga (masyarakat) yang berada di luar struktur kekuasaan dapat atau dimungkinkan juga yang berada di dalam struktur kekuasaan, dan orientasi kejahatan adalah bersifat politis.

#### 1) Pengaturan Yuridis Kejahatan Struktural Yang Dilakukan Dengan Mempergunakan Sarana Kekuasaan yang Dimiliki.

Kejahatan struktural yang dilakukan dengan mempergunakan kekuasaan yang dimiliki atau yang secara sederhana disebut sebagai kejahatan oleh pemegang kekuasaan, atau yang sering disebut dengan istilah *crimes of the powerfull* (kejahatan jabatan), *abuse of public and political power* (penyalahgunaan kekuasaan umum dan politik), *crimes of politicians in office*, *top hat crimes*, dan *white collar crime*,<sup>247</sup> antara lain dapat berbentuk:

<sup>247</sup> Terhadap *top hat crimes* dan *white collar crime*, Dionysios Spinellis mengemukakan bahwa walaupun diantara keduanya terdapat persamaan, namun dalam hal-hal tertentu ada perbedaan, yaitu

- a) WCC pada umumnya bergerak di bidang bisnis atau profesi di sektor hukum privat, sedangkan THC adalah seorang politisi yang mempunyai jabatan publik dan kekuasaan politik yang kuat.
- b) Kekuasaan WCC bersifat tidak langsung, didasarkan kepada basis finansial, pengaruhnya juga didasari kekuatan finansial tersebut, sedangkan kekuasaan THC bersifat langsung.

Lengkapnya Spinellis mengemukakan :

*The differences of these two forms of criminality are due to the difference of occupation. The white collar criminals in general are making business or exercise professions mainly in the private sector, the politicians are holding public offices and using political power. The power of the white collar criminal is indirect ; it is based on their financial position and their influence with the persons in power. The power of the politicians is direct ; they exercise it.*

Dionysios Spinellis, Op.Cit., hal., 23.

- a) Pelanggaran terhadap aturan dasar tentang pokok perjuangan dan permainan politik (*violations of the basic rules of the struggle for power and of the political game*), meliputi :
  - (1) pengkhianatan terhadap negara (*high treason*) ;
  - (2) pelanggaran terhadap konstitusi negara (*violations of the constitution of the country*) ;
  - (3) delik-delik pemilu (*offences related to elections*) ;
  - (4) manipulasi dan intervensi ilegal dalam pemilu (*illegal manipulations and interventions in the elections*), dan ;
  - (5) mata-mata politik (*political spying/espionage*).
- b) Pelanggaran HAM warga masyarakat untuk meraih dan mempertahankan kekuatan politik, meliputi :
  - (1) *political assassinations* atau *political murder* ;
  - (2) *disappearances, abduction* (penculikan) ;
  - (3) *torture* ;
  - (4) *police brutality*, dan ;
  - (5) *unlawful arrest*.
- c) Delik-delik yang disebut sebagai korupsi dan skandal ekonomi, meliputi :
  - (1) penggelapan kekayaan publik ;
  - (2) penyuapan ;
  - (3) favoritism (pilih kasih) dalam pelelangan publik dan seleksi karyawan ;
  - (4) penyalahgunaan informasi oleh orang dalam, dan ;
  - (5) pemalsuan dokumen politik.
- d) Semua delik yang dilakukan politisi (pejabat di dalam melakukan tugasnya).<sup>248</sup>

Pengaturan atau perumusan bentuk-bentuk kejahatan struktural di atas, di dalam KUHP (WVS), adalah sebagai berikut :

- a) Kejahatan yang dilakukan dengan jalan menyimpangkan atau menyalahgunakan kewenangan yang diberikan oleh kekuasaan yang dimiliki.

<sup>248</sup> Dikemukakan Barda Nawawi Arief dengan merujuk pada pandangan Dionysious Spinellis. Lihat Barda Nawawi Arief (5), *Masalah Penegakan Hukum Dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Program Magister Ilmu Hukum-UNDIP, Semarang, 2000, hal., 202.

Pengaturan dalam KUHP (*WVS*) dirumuskan di dalam pasal-pasal sebagai berikut :

#### Pasal 36

Mencabut hak orang untuk menjabat segala pangkat atau pangkat yang tertentu dan hak untuk masuk bala tentara, lain dari pada dalam hal yang diterangkan dalam Buku Kedua, boleh dilakukan waktu menjatuhkan hukuman karena suatu kejahatan yang dilakukan dalam jabatan atau karena suatu kejahatan yang dilakukan oleh si tersalah dengan melanggar kewajibannya yang istimewa, atau karena ia memakai kekuasaan, kesempatan, atau daya upaya yang diperoleh dari jabatannya (KUHP : 52, 413 (s)).

#### Pasal 38

- (1) Bila dijatuhkan hukuman pencabutan hak, maka hakim menentukan lamanya sebagai berikut :
  - 1.e. jika dijatuhkan hukuman mati atau penjara seumur hidup, buat selama hidup ;
  - 2.e. jika dijatuhkan hukuman penjara sementara atau kurungan, buat sekurang-kurangnya dua tahun dan selama-lamanya lima tahun lebih lama dari hukuman utama ;
  - 3.e. jika dijatuhkan hukuman denda, buat sekurang-kurangnya dua tahun dan selama-lamanya lima tahun.
- (2) Hukuman itu mulai berlaku pada hari keputusan hakim dapat dijalankan (KUHP : 32, 33 (a)).

#### Pasal 52

Jikalau seorang pegawai negeri melanggar kewajibannya yang istimewa dalam jabatannya karena melakukan perbuatan yang boleh dihukum, memakai kekuasaan, kesempatan, atau daya upaya yang diperoleh dari jabatannya maka hukumannya boleh ditambah dengan sepertiganya (KUHP : 12, 18, 30, 36, 92).

#### Pasal 55

- (1) Dihukum sebagai orang yang melakukan peristiwa pidana :
  - 1.e. orang yang melakukan, yang menyuruh melakukan atau turut melakukan perbuatan itu ;

2.e. orang yang dengan pemberian perjanjian, salah memakai kekuasaan atau pengaruh kekerasan, ancaman, dan tipu daya, atau memberikan kesempatan, daya upaya atau keterangan, sengaja membujuk untuk melakukan suatu perbuatan (KUHP : 163 bis, 263 (s)).

Pasal-pasal KUHP di atas merupakan pedoman atau landasan bagi penuntutan dan penghukuman terhadap kejahatan yang dilakukan dengan mempergunakan kekuasaan sebagai sarana. Dan dikarenakan eksistensi KUIIP sebagai induk dari peraturan perundang-undangan hukum pidana (materiil), maka keberadaan pasal-pasal tersebut dapat dijadikan dasar di dalam penerapan ketentuan perundang-undangan hukum pidana yang ada di luar KUHP, asal saja :

- a) kejahatan yang dirumuskan di dalam peraturan perundang-undangan hukum pidana di luar KUHP tersebut dilakukan dengan sarana jabatan (kekuasaan) ;
  - b) peraturan perundang-undangan hukum pidana di luar KUIIP itu tidak menentukan penuntutan dan penghukuman yang lain (berkaitan dengan asas *lex specilais derogat lege generale*), dan ;
  - c) penjatuhan hukuman ditunjuk oleh undang-undang.
- 2) Pengaturan Yuridis terhadap Kejahatan Struktural yang ditujukan terhadap Struktur Kekuasaan.

Tidak sedikit pasal-pasal KUHP yang mengatur atau merumuskan bentuk kejahatan terhadap struktur atau sistem kekuasaan, baik itu ditujukan kepada individu pemegang kekuasaan, maupun yang ditujukan terhadap struktur kekuasaan itu sendiri.

**Pertama**, terhadap kejahatan-kejahatan yang ditujukan kepada individu pemegang kekuasaan, seperti terhadap Kepala Negara maupun Pejabat-pejabat Negara, dirumuskan dalam pasal-pasal :

#### Pasal 104

Makar (*aanslag*) yang dilakukan dengan niat membunuh presiden atau wakil presiden atau dengan maksud hendak merampas kemerdekaannya atau hendak menjadikan mereka itu tidak cakap memerintah, dihukum mati atau penjara sementara selama-lamanya dua puluh tahun (KUHP ; 4 (1), 87, 110, 128, 130 (s), 140, 164 (s), 338 (s), 388 (s), 487)

#### Pasal 131

Tiap-tiap perbuatan menyerang tubuh presiden atau wakil presiden, yang tidak termasuk dalam peraturan pidana yang lebih berat, dihukum dengan hukuman penjara selama-lamanya delapan tahun.

#### Pasal 134

Penghinaan dengan sengaja terhadap presiden atau wakil presiden dihukum dengan hukuman penjara selama-lamanya enam tahun atau denda sebanyak-banyaknya Rp.4.500.-

#### Pasal 147

Barang siapa dengan sengaja dan dengan kekerasan atau ancaman kekerasan merintangi ketua atau seorang anggota Badan Pembuat Undang-Undang, Pemerintahan, atau Perwakilan Rakyat yang dibentuk atau atas dasar kekuasaan negara, untuk menghadiri persidangan badan itu, atau akan mengerjakan kewajibannya dengan merdeka dan tidak terganggu, dihukum dengan hukuman penjara selama-lamanya dua tahun delapan bulan (KUHP ; 35, 39, 146, 153 (2), 221 (s), 333, 335 (s)).

**Kedua**, terhadap struktur kekuasaan, seperti kejahatan terhadap keamanan negara, terhadap lembaga-lembaga negara, lambang-lambang kenegaraan, dan sistem peradilan (*offences againts the administration of justice, offences againts public justice*), dirumuskan dalam pasal-pasal :

## Pasal 107

- (1) Makar (*aanslag*) yang dilakukan dengan niat menggulingkan pemerintahan (*omwenteling*) dihukum penjara selama-lamanya lima belas tahun.

## Pasal 108

- (1) Salah karena memberontak dihukum penjara selama-lamanya lima belas tahun, yaitu :
  - 1.e. barang siapa melawan dengan sengaja kepada kekuasaan yang telah berdiri di Indonesia ;
  - 2.e. barang siapa yang dengan niat menentang kepada kekuasaan yang telah berdiri di Indonesia, melawan dan menggabungkan diri pada gerombolan orang yang bersenjata untuk melawan kekuasaan itu.

## Pasal 111

- (1) Barang siapa yang mengadakan perhubungan dengan negara asing, maupun raja atau rakyat, dengan niat hendak mengajak, membujuk mereka itu supaya bermusuhan atau berperang dengan negara atau dengan niat akan menjanjikan pertolongan pada mereka, atau hendak memberi pertolongan waktu menyiapkan perbuatan itu, dihukum penjara selama-lamanya lima belas tahun.

## Pasal 112

Barang siapa dengan sengaja mengumumkan atau menyebarkan atau menyampaikan surat, kabar, dan keterangan tentang sesuatu hal kepada negara asing, sedang diketahuinya, bahwa surat, kabar, atau keterangan itu harus dirahasiakan karena kepentingan negara, ia dihukum dengan hukuman penjara selama-lamanya tujuh tahun.

## Pasal 121

Barang siapa yang diwajibkan oleh pemerintah untuk berunding dengan negeri asing, raja, atau rakyat, dalam perundingan dengan sengaja merugikan negara, dihukum penjara selama-lamanya dua belas tahun (KUHP ; 52, 124, 125, 165).

## Pasal 124

- (2) Hukuman mati atau penjara seumur hidup atau penjara selama-lamanya dua puluh tahun, dikarenakan apabila si pembuat :
- 2.e. menyebabkan atau memudahkan huru-hara, pemberontakan atau melarikan diri dari kalangan tentera.

## Pasal 146

Barang siapa dengan kekerasan atau ancaman kekerasan menceraiberaikan persidangan Badan Pembuat Undang-Undang, Pemerintahan atau Perwakilan Rakyat yang dibentuk oleh atau atas kekuasaan negara, memaksa untuk mengambil atau tidak mengambil keputusan atau mengusir ketua atau seorang anggota dari persidangan itu, dihukum dengan hukuman penjara selama-lamanya sembilan tahun.

## Pasal 154

Barang siapa di muka umum menyatakan perasaan permusuhan, kebencian, atau penghinaan terhadap pemerintah negara Indonesia, dihukum penjara selama-lamanya tujuh tahun atau denda sebanyak-banyaknya Rp.4.500.- (KUHP ; 155 (s), 207).

Memperbandingkan pengaturan di dalam pasal-pasal KUHP di atas, dengan pengaturan yang terdapat di dalam Konsep KUHP (baru) sebagaimana yang tertuang dalam Laporan Akhir Tim Perumusan Harmonisasi Hukum Pidana Bidang Penyerasian KUHP dengan KUHP (baru), yang dibentuk berdasarkan SK.Menkeh.R.I. Nomor : G.85.PR.09.03, tahun 1998 (29 Mei 1998), dengan Ketua Tim Prof.Dr. Andi Hamzah, S.H., berikut dikemukakan :

**Pertama**, dalam hal perumusan pasal yang menjadi dasar pembedaan, terdapat persamaan antara Pasal 52 KUHP (*WVS*) dengan Pasal 130 ayat (1) sub a Konsep KUHP (baru), yaitu sama-sama ditujukan

untuk memperberat ancaman pidana bagi kejahatan yang mempergunakan sarana kekuasaan. Sementara perbedaannya, adalah :

- 1) Di dalam Pasal 52 KUHP (*WVS*) kewajiban yang “istimewa” atau “khusus” yang dimaksudkan, adalah yang dimiliki oleh Pegawai Negeri. Sementara di dalam Pasal 130 Konsep KUHP (baru) tidak hanya ditujukan kepada Pegawai Negeri tetapi juga pejabat-pejabat di luar Pegawai Negeri.
- 2) Perumusan pemberatan tersebut dalam KUHP (*WVS*) bersifat mandiri (Pasal 52), sedangkan di dalam Konsep KUHP (baru) merupakan bagian atau sub dari Pasal 130 (Pasal 130 ayat (1) sub a).

Adapun rumusan Pasal 130 ayat (1) sub a Konsep KUHP (baru), adalah sebagai berikut :

#### Pasal 130

- (1) Faktor-faktor yang memperberat pidana meliputi :
  - a. pelanggaran suatu kewajiban jabatan yang khusus, diancam pidana atau tindak pidana yang dilakukan oleh Pegawai Negeri dengan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, dan sarana yang diberikan kepadanya.

Beberapa pasal dari Konsep KUHP (baru) (1998-1999), yang mengatur tentang kejahatan struktural, khususnya yang ditujukan terhadap struktur (sistem) kekuasaan, yaitu :

#### Pasal 154

Setiap orang yang secara melawan hukum di muka umum melakukan perbuatan menentang ideologi negara Pancasila atau Undang Undang Dasar 1945, dengan maksud mengubah bentuk negara atau susunan



pemerintahan, yang berakibat terjadinya keonaran dalam masyarakat, dipidana dengan pidana mati atau penjara seumur hidup atau pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun dan paling singkat 5 (lima) tahun.

#### Pasal 155

Setiap orang yang secara melawan hukum di muka umum melakukan perbuatan yang menyebabkan propaganda paham komunis dengan segala bentuk perwujudannya, dengan maksud mengubah bentuk negara atau susunan pemerintahan, yang berakibat terjadinya keonaran dalam masyarakat, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling lama 20 (dua puluh) tahun dan paling singkat 5 (lima) tahun.

#### Pasal 156

Setiap orang di Indonesia yang mendirikan organisasi yang diketahuinya berasaskan komunisme dalam segala bentuk perwujudannya, atau mengadakan hubungan dengan atau memberikan bantuan kepada organisasi di luar negeri atau di dalam negeri, yang diketahuinya berasaskan komunisme dalam segala bentuk dan perwujudannya yang berakibat terganggunya stabilitas politik dan keamanan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun atau denda paling banyak kategori IV.

#### Pasal 260

- (1) Setiap orang yang menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan terhadap fasilitas umum dengan maksud menimbulkan suasana teror atau ketakutan yang besar, dan mengadakan intimidasi pada masyarakat, dengan tujuan akhir melakukan perubahan dalam sistem politik yang berlaku, dipidana karena melakukan terorisme, dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan paling singkat 3 (tiga) tahun.

#### Pasal 261

Dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan paling singkat 2 (dua) tahun, setiap orang yang :

- a. menjadi anggota organisasi yang bertujuan melakukan terorisme ;
- b. di tempat umum menggunakan pakaian atau perlengkapan organisasi yang bertujuan melakukan terorisme ;

- c. meminta atau meminjam uang atau barang dari organisasi yang bertujuan melakukan terorisme ;
- d. memberikan atau meminjamkan uang atau barang kepada organisasi yang bertujuan melakukan terorisme, atau ;
- e. menyembunyikan informasi tentang perbuatan terorisme.

**Kedua,** di dalam melakukan kriminalisasi terhadap kejahatan-kejahatan yang ditujukan terhadap struktur (sistem) kekuasaan (kenegaraan), baik KUHP maupun Konsep KUHP (baru) cenderung merumuskan pelaku dalam konteks yang umum. Dalam arti bahwa di dalam perumusan pelaku kejahatan struktural tersebut, Konsep KUHP (baru) maupun KUHP (*WVS*) tidak membedakan apakah pelaku kejahatan tersebut berasal dari lingkungan struktur kekuasaan atau dari luar struktur kekuasaan. Kemudian orientasi pengaturan terhadap sifat kejahatan, selanjutnya berimplikasi bahwa kebijakan-kebijakan yang secara sah ditetapkan oleh penguasa, akan tetapi menimbulkan dampak, yaitu munculnya kejahatan-kejahatan sebagaimana yang dimaksudkan ke dua peraturan tersebut, berada di luar pengaturannya.

Contoh untuk hal di atas, adalah isu pemegang kekuasaan pada Kabinet Persatuan Nasional untuk mencabut TAP.MPRS.NO XXV/MPR/1965, yang secara implisit membenarkan ajaran komunis di Indonesia (walaupun niat yang ada dalam pemikiran pemegang kekuasaan, bukanlah seperti yang penulis kemukakan, namun yang harus diperhatikan adalah bias dari isu tersebut).

Keutuhan negara, wibawa pemerintah, dan aparat-aparat pemerintah (penyelenggara negara) merupakan komponen-komponen yang seharusnya mendapatkan perlindungan dari segala bentuk tindak kejahatan yang ditujukan untuk mengancam keberadaannya. Namun hakikat perlindungan ini, bukanlah merupakan perlindungan yang selanjutnya memberikan legitimasi atau kewenangan terhadap pemegang kekuasaan untuk melakukan penyimpangan, dan kebal dari koreksi atau keritikan. Orientasi perlindungan diberikan, adalah agar komponen-komponen penyelenggara kekuasaan pemerintahan tersebut dapat beraktivitas dengan baik, terlepas dari segala bentuk ancaman atau tekanan, baik yang datang dari luar struktur pemerintahan, maupun yang datang dari dalam struktur kekuasaan, yang pada akhirnya mempengaruhi kinerja dari komponen-komponen pemerintahan tersebut.

#### b. Pengaturan Kejahatan Struktural Di Luar KUHP

Di samping pengaturan kejahatan struktural di dalam KUHP, juga terdapat peraturan perundang-undangan (hukum pidana) di luar KUHP, yang mengatur atau merumuskan kejahatan-kejahatan yang dapat diklasifikasikan ke dalam kejahatan struktural. Diantara peraturan perundang-undangan (hukum pidana) diluar KUHP yang dimaksudkan di atas, adalah :

- 1) Undang-Undang No. 22 Tahun 1997, tentang Narkotika (1 September 1997)

Tindak pidana narkotika yang berkaitan dengan kewenangan yang melekat pada jabatan atau kekuasaan yang dimiliki si pelaku, dirumuskan dalam salah satu pasal, Pasal 94, yang lengkapnya berbunyi :

#### Pasal 94

- (1)Penyidik Pejabat Pegawai Negeri Sipil yang secara melawan hukum tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 dan Pasal 71 dipidana dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda Rp.1.000.000.00 (satu juta rupiah)
- (2)Penyidik Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia yang secara melawan hukum tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 dan Pasal 71 dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Memperhatikan bentuk perumusan pasal di atas, dapat dikemukakan bahwa sifat kejahatan struktural yang melekat pada pengaturan pasal tersebut, adalah pelanggaran atas kewajiban yang diserahkan kepada Pejabat Pegawai Negeri Sipil dan Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia dalam kedudukannya sebagai penyidik atau tidak melakukan kewajiban sebagaimana yang diatur dalam Pasal 69 dan Pasal 71 dari UU.No. 22 Tahun 1997.

Dengan dimungkinkannya tindak pidana narkotika dilakukan dengan mempergunakan sarana kekuasaan (di luar dari yang ditentukan Pasal 94 di atas), seperti dalam hal melindungi atau memperlancar peredaran narkotika, sementara unsur kekuasaan yang

terlibat dalam perlindungan peredaran narkotika tersebut, pengaturan tentang pembedaannya tidak ada dirumuskan dalam UU.No. 22 Tahun 1997 tersebut, maka pedoman penjatuhan pidana terhadap komponen kekuasaan tersebut, dapat dipergunakan ketentuan-ketentuan yang berada di dalam KUHP, dengan “merujukkan” atau “menjungtokan” ketentuan pasal yang dilanggar (dari UU.No. 22 Tahun 1997) dengan ketentuan pasal yang terdapat di dalam KUHP (seperti : Pasal 36, 52, dan 55) atau pedoman pembedaan dari perundang-undangan tertentu yang berlaku bagi komponen kekuasaan yang terlibat di dalam kejahatan narkotika tersebut.<sup>258</sup>

- 2) Undang-Undang No. 10 Tahun 1998, tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 (10 Nopember 1998)

Sedikitnya terdapat 5 (lima) pasal UU.No. 10 Tahun 1998, yang berkaitan dengan kejahatan struktural, dengan bentuk penyalahgunaan atas kewenangan yang melekat pada jabatan yang dimiliki si pelaku, yang antara lain adalah :

#### Pasal 47

- (2) Anggota Dewan Komisaris, Direksi, Pegawai Bank atau pihak terafiliasi lainnya, yang sengaja memberikan keterangan yang wajib dirahasiakan menurut Pasal 40, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun serta denda sekurang-kurangnya Rp.4.000.000.000.00 (empat miliar rupiah).

#### Pasal 47 A

<sup>258</sup> Modus operandi tindak pidana (kejahatan) narkotika yang dirumuskan di dalam UU.No. 23 Tahun 1997, dari sisi si pelaku, dirumuskan secara umum, yaitu dengan mempergunakan kata “barang siapa”, spesifikasi pelaku hanya ditujukan kepada Badan Hukum (korporasi)

Anggota Dewan Komisaris, Direksi atau Pegawai Bank yang dengan sengaja tidak memberikan keterangan yang wajib dipenuhi sebagaimana dimaksud dalam pasal 42 A dan Pasal 44 A, diancam dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun serta denda sekurang-kurangnya Rp.4.000.000.000.00 (empat miliar rupiah) dan paling banyak Rp.15.000.000.000.00 (lima belas miliar rupiah).

3) Undang-Undang No. 23 Tahun 1999, tentang Bank Indonesia (17 Mei 1999)

Rumusan pasal dari UU.No. 23 Tahun 1999, yang berkaitan dengan kejahatan struktural, adalah :

Pasal 46

- (1)Antara sesama Anggota Dewan Gubernur dilarang mempunyai hubungan keluarga sampai derajat ketiga dan besan.
- (2)Jika setelah pengangkatan antara sesama Anggota Dewan Gubernur terbukti mempunyai hubungan atau terjadi hubungan keluarga yang dilarang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dalam waktu 7 (tujuh) hari kerja , terbukti mempunyai atau terjadi hubungan keluarga tersebut, salah seorang diantara mereka wajib mengundurkan diri dari jabatannya.
- (3)Dalam hal salah satu Anggota Dewan Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak bersedia mundur, presiden menetapkan kedua Anggota Dewan Gubernur tersebut untuk berhenti dari jabatannya.

Pasal 47

- (1)Anggota Dewan Gubernur, baik sendiri maupun bersama-sama difarang :
  - a. mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung pada perusahaan manapun juga ;
  - b. merangkap jabatan pada lembaga lain kecuali karena kedudukannya wajib memangku jabatan itu ;
  - c. menjadi pengurus dan atau anggota partai politik.
- (2)Dalam hal Anggota Dewan Gubernur melakukan salah satu atau lebih larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, huruf b, dan huruf c, Anggota Dewan Gubernur tersebut wajib mengundurkan diri dari jabatannya.

## Pasal 48

Anggota Dewan Gubernur tidak dapat diberhentikan dalam masa jabatannya, kecuali karena yang bersangkutan mengundurkan diri, terbukti melakukan tindak pidana kejahatan, dan berhalangan tetap.

## Pasal 67

Barang siapa melakukan campur tangan terhadap pelaksanaan tugas Bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun, serta denda sekurang-kurangnya Rp.2.000.000.000.00 (dua miliar rupiah) dan paling banyak Rp.5.000.000.000.00 (lima miliar rupiah)

## Pasal 68

Anggota Dewan Gubernur dan/atau Pejabat Bank Indonesia yang melanggar ketentuan Pasal 9 ayat (2) diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun, serta denda sekurang-kurangnya Rp.2.000.000.000.00 (dua miliar rupiah) dan paling banyak Rp.5.000.000.000.00 (lima miliar rupiah).

## Pasal 71

(1) Gubernur, Deputy Gubernur Senior, Deputy Gubernur, Pegawai Bank Indonesia atau pihak lain yang ditunjuk atau disetujui oleh Bank Indonesia untuk melakukan tugas tertentu yang memberikan keterangan dan data lainnya yang bersifat rahasia, yang diperoleh karena jabatannya, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun, serta denda sekurang-kurangnya Rp.1.000.000.000.00 (satu miliar rupiah), dan paling banyak Rp.3.000.000.000.00 (tiga miliar rupiah).

Memperbandingkan pengaturan ataupun perumusan kejahatan struktural, yang terdapat di dalam UU.No. 22 Tahun 1997 dengan UU.No, 10 Tahun 1998, dan dengan UU.No. 23 Tahun 1999 diperoleh gambaran sebagai berikut :

- a) Bahwa di dalam UU.No. 10 Tahun 1998 dan UU.No. 23 Tahun 1999 terdapat klasifikasi pelaku kejahatan struktural, yaitu yang datang dari kekuasaan di luar kekuasaan Bank Indonesia dan yang datang dari kekuasaan di dalam kekuasaan Bank Indonesia sendiri. Sementara di dalam UU.No. 22 Tahun 1997 tidak terdapat pengklasifikasian sedemikian itu. Akan tetapi di dalam UU.No. 10 Tahun 1998 tidak dirumuskan dengan tegas, bahwa masuknya kekuasaan yang dapat mengganggu aktivitas Perbankan Nasional, beda hanya dengan UU.No. 23 Tahun 1999, yang merumuskan dengan tegas masuknya kekuasaan di luar Bank Indonesia, yang dapat mengganggu tugas Bank Indonesia sebagai tindak pidana.
- b) Bahwa munculnya pengklasifikasian tersebut tidak terlepas dari sifat pengaturan kepentingan yang hendak dilindungi dari kedua peraturan perundang-undangan tersebut. Dimana kepentingan yang hendak dilindungi oleh UU.No. 10 Tahun 1998 dan UU.No. 23 Tahun 1999 bersifat khusus, yaitu eksistensi Perbankan Nasional dan Bank Indonesia, sehingga dimungkinkan gangguan terhadap eksistensi Perbankan Nasional dan Bank Indonesia ini datangnya dari kekuasaan yang berada di luar kekuasaan perbankan dan Bank Indonesia. Beda halnya dengan UU.No. 22 Tahun 1997, yang bersifat umum (universal), sehingga dengan keuniversalan kepentingan yang dilindungi, tidak dimungkinkan untuk mengklasifikasikan pelaku dari sudut kekuasaan.



- 4) Undang-Undang No. 27 Tahun 1999, tentang Perubahan Kitab Undang-undang Hukum Pidana Yang Berkaitan Dengan Kejahatan Terhadap Keamanan Negara (17 Mei 1999)

Bertolak dari “hakikat keamanan negara”, maka dikemukakan bahwa segala bentuk kejahatan yang ditujukan terhadap keamanan negara, adalah kejahatan struktural, yaitu kejahatan-kejahatan yang menempatkan struktur atau sistem kekuasaan yang sah sebagai sasaran dari kejahatan yang dilakukan. Karena dengan terganggunya keamanan negara akan mempengaruhi sistem pemerintahan yang berjalan. Namun di dalam UU.No. 27 Tahun 1999 tersebut hanya terdapat satu pasal yang merumuskan secara “eksplisit” struktur kekuasaan tersebut sebagai sasaran. Selebihnya hanya diorientasikan kepada pengembangan ajaran marxisme/leninisme, dan perubahan Pancasila.

Rumusan pasal yang dimaksudkan, adalah Pasal 107 e, yang lengkapnya berbunyi :

#### Pasal 107 e

Dipidana dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun :

- b) Barang siapa mengadakan hubungan dengan atau memberikan bantuan kepada organisasi, baik di dalam maupun di luar negeri yang diketahuinya berasaskan ajaran komunisme/leninisme atau dalam segala bentuk dan perwujudannya dengan maksud mengubah dasar negara atau menggulingkan pemerintah yang sah.

Menanggapi keberadaan UU.No. 27 Tahun 1999 dan kaitannya dengan keberadaan UU.No. 11/PNPS/1963, tentang

Subversi, yang telah dicabut dengan ditetapkannya UU.No. 26 Tahun 1999, yang notabene nya pengaturan kejahatan terhadap keamanan negara dikembalikan kepada KUHP, tergambar adanya “ketidak ikhlasan” pemerintah di dalam mencabut UU.No. 11/PNPS/1963. Karena secara kuantitas tidak sedikit rumusan pasal-pasal dalam KUHP yang berorientasikan kepada keamanan negara atau keamanan kekuasaan, sehingga sulit bagi kita terkadang untuk memisahkan mana tindakan sebagai koreksi terhadap pemerintah, mana tindakan yang dikatakan mengancam keamanan negara.

Di samping itu, walaupun UU.No. 27 Tahun 1999, bukan ditetapkan pada pemerintahan Gusdur, namun pada saat ianya ditetapkan, adanya isu keinginan Gusdur untuk mencabut TAP.MPRS.NO. XXV/MPRS/1966, yang notabene nya kebijakan ini tidak hanya bertentangan dengan Pancasila, juga bertentangan dengan penetapan UU.No. 27 Tahun 1999. Kemudian secara substansial, materi yang dirumuskan di dalam UU.No. 27 Tahun 1999, “identik” dengan rumusan beberapa pasal dari Konsep KUHP (Baru), perbedaan hanya terletak pada kualitas pidana yang diancamkan. Kemudian satu hal yang menjadi perhatian, adalah bahwa UU.No. 27 Tahun 1999, tidak mengklasifikasikan pelaku kejahatan terhadap keamanan negara. Walaupun yang dilindungi adalah keamanan negara, akan tetapi bukan tidak mungkin kejahatan terhadap apa yang dilindungi tersebut justru datangnya dari penguasa.

5) Undang-Undang No. 31 Tahun 1999, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (16 Agustus 1999)

H.A. Brasz, mengemukakan :

Korupsi adalah penggunaan yang korup dari kekuasaan yang dialihkan, atau sebagai penggunaan secara diam-diam dari kekuasaan yang dialihkan berdasarkan wewenang yang melekat pada kekuasaan itu atau berdasarkan kemampuan formal, dengan merugikan tujuan-tujuan kekuasaan asli dan dengan menguntungkan orang luar atas dalih menggunakan kekuasaan itu dengan sah.<sup>259</sup>

Dari perumusan korupsi yang dikemukakan H.A. Brasz di atas, satu kesimpulan dapat diambil, bahwa pelaksanaan korupsi selalu berkaitan dengan kekuasaan, sehingga walaupun unsur kekuasaan tidak dirumuskan di dalam rumusan pasal dari suatu perundang-undangan, secara implisit sudah tergambar, bahwa pelaku korupsi adalah orang-orang yang mempunyai kedudukan.

Kondisi di atas mungkin yang menjadi dasar dari perumus atau pembentuk UU.No. 31 Tahun 1999, sehingga mencantumkan secara eksplisit unsur kekuasaan hanya di dalam satu pasal saja, yaitu Pasal 3, yang lengkapnya berbunyi sebagai berikut :

Pasal 3

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan, atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan, yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda

<sup>259</sup> BPKP., Op.Cit., hal., 261.

paling sedikit Rp.50.000.000.00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000.00 (satu miliar rupiah).

Memperbandingkan rumusan tindak pidana korupsi yang terdapat di dalam UU.No. 3 Tahun 1971 dengan UU.No. 31 Tahun 1999, secara substansial pada dasarnya hakikat korupsi yang dimaksudkan adalah sama, perbedaannya hanya terletak pada :

- a) Ancaman pidana di dalam UU.No. 31 Tahun 1999 lebih berat dari yang dicantumkan di dalam UU.No. 3 Tahun 1971 ;
- b) Dalam UU.No. 3 Tahun 1971 perumusan tindak pidana korupsi diletakkan secara terpisah dengan pasal yang mengatur atau merumuskan sanksi pidana. Sementara dalam UU.No. 31 Tahun 1999, perumusan tindak pidana korupsi dengan sanksi pidana sama-sama dilekatkan pada tiap-tiap rumusan pasal ;
- c) Dalam UU.No. 3 Tahun 1971, kepada tersangka/terdakwa tidak diberi kesempatan untuk membuktikan apakah dirinya benar-benar melakukan korupsi atau tidak. Sedangkan di dalam UU.No. 31 Tahun 1999, tersangka/terdakwa diberikan kesempatan untuk membuktikan dirinya tidak bersalah (pembuktian terbalik). Yang mana pada saat si tersangka/ terdakwa tidak dapat membuktikan dirinya tidak bersalah maka ianya “benar” melakukan korupsi.

Kemudian bila kebijakan pemerintah menetapkan UU.No. 31 Tahun 1999 tersebut dilihat dari “sifat” kebijakannya, maka berdasarkan substansi UU.No. 31 Tahun 1999 dengan UU.No. 3 Tahun 1971, yang perbedaannya terletak pada persoalan pidana dan

pembuktian, sementara materi dan perumusan materi yang diatur adalah sama, selanjutnya dapat dikemukakan bahwa kebijakan tersebut bersifat "inkramental".

- 6) Perppu No. 1 Tahun 1999, tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (8 Oktober 1999)

Perumusan kejahatan yang dapat diklasifikasikan sebagai kejahatan struktural dalam Perppu No. 1 Tahun 1999, terdapat dalam Pasal 4 yang berbunyi :

#### Pasal 4

Pengadilan Hak Asasi Manusia bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berupa :

- a. ... ;
- e. diskriminasi yang dilakukan secara sistematis ;
- f. penganiayaan yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang, yang mengakibatkan penderitaan berat bagi orang lain, baik fisik maupun mental, dengan maksud untuk memperoleh keterangan atau pengakuan, baik dari yang bersangkutan maupun orang ketiga, atau untuk menakut-nakuti atau memaksa yang bersangkutan atau orang ketiga atau dengan alasan yang bersifat diskriminatif dalam segala bentuknya.

Memperhatikan rumusan pasal-pasal tentang kejahatan struktural tersebut dan dengan mendasarkan kepada tiga persoalan pokok dalam hukum pidana (secara dogmatis-normatif), beberapa hal yang dapat dikemukakan, adalah :

**Pertama**, kriminalisasi terhadap kejahatan struktural yang dirumuskan di dalam peraturan perundang-undangan (hukum pidana) tersebut, cenderung ditujukan atau berorientasi kepada perlindungan

(kepentingan) kekuasaan dibandingkan kepada kepentingan masyarakat.

Ungkapan ini disampaikan atas dasar :

- 1) Kuantitas rumusan pasal dan peraturan perundang-undangan yang ada, relatif lebih banyak dan ditujukan terhadap struktur (sistem) kekuasaan yang ada, baik dari segi politis, ekonomi, atau keuangan negara, lembaga-lembaga negara, maupun terhadap aparatur penyelenggara kekuasaan pemerintahan ;
- 2) Kualitas sanksi (pidana) yang dirumuskan relatif lebih berat pada kejahatan yang ditujukan kepada kekuasaan daripada sanksi yang diterapkan pada kejahatan pada umumnya, walaupun jenis atau bentuk kejahatan yang dilakukan sama, seperti pencurian atau pembunuhan. Namun bila kejahatan tersebut dilakukan terhadap struktur kekuasaan, maka sanksi pidananya lebih berat daripada bila kejahatan tersebut ditujukan kepada individu (warga masyarakat).
- 3) Perumusan kejahatan yang ditujukan terhadap penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan, belum menyentuh kejahatan yang timbul sebagai akibat penentuan dari suatu kebijakan yang syah.

1) Dari sudut pelaku<sup>260</sup>

Bahwa pelaku kejahatan struktural diklasifikasikan ke dalam :

- a) individu yang mempunyai kedudukan (kekuasaan) ;
- b) pihak lain di luar kekuasaan, dan ;
- c) badan hukum (organisasi atau korporasi).

## 2) Modus Operandi

Bahwa bentuk kejahatan struktural diklasifikasikan ke dalam :

- a) kejahatan-kejahatan yang ditujukan kepada unsur, struktur, atau sistem kekuasaan yang sah (*crimes against the government*).  
Kejahatan ini, di samping dapat dilakukan oleh pihak-pihak yang berada di luar kekuasaan, dapat juga dilakukan oleh pihak-pihak yang ada di dalam struktur kekuasaan, dan dapat juga dilakukan dengan atau melalui "kolusi" diantara kedua pihak tersebut.
- b) Kejahatan-kejahatan yang dilakukan sehubungan dengan kekuasaan yang dimiliki, seperti : penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), korupsi, kolusi, pelampauan batas kekuasaan, dan mata-mata politik (*political espionage*), penggelapan uang negara atau rakyat (*embezzlement of public or state money*), manipulasi informasi (*abuse of insider information*)

<sup>260</sup> Bandingkan dengan Spinellis yang mengemukakan "*the perpetrators of the form of criminality examined here are "politicians" namely persons who :*

- a. take part in politics, and ;*
- b. hold public offices.*

Dionysios Spinellis, **Op.Cit.**, hal., 17.

### 3) Motif/Tujuan

Pelaksanaan kejahatan struktural disandarkan kepada dua motif atau tujuan, yaitu :

- a) politik, dan ;
- b) ekonomi (perolehan keuntungan material).

### 4) Perlindungan Kepentingan

Adapun karakteristik kepentingan yang dilindungi, berdasarkan pengaturan kejahatan structural di dalam perundang-undangan (hukum pidana) tersebut, adalah :

- a) perlindungan terhadap orang (Presiden, Wkl. Presiden, Anggota Parlemen));
- b) perlindungan terhadap lembaga (negara) ;
- c) perlindungan terhadap bekerjanya sistem, dan ;
- d) perlindungan terhadap keuangan.

Di samping karakteristik pengaturan kejahatan structural tersebut, terdapat karakteristik lain, seperti yang berkaitan dengan model atau format perumusan dan pengaturannya, yaitu : bahwa dominasi pengaturan kejahatan structural berada pada kejahatan-kejahatan yang ditujukan terhadap struktur kekuasaan yang ada, juga digambarkan oleh model pengaturan yang bersifat "departemental", dalam arti perumusan atau pengaturan kejahatan structural tersebut :



- a. di luar KUHP, pengaturan terhadapnya dominan berada pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kinerja departemen atau lembaga-lembaga pemerintah ;
- b. ditujukan terhadap pemegang jabatan pada masing-masing lembaga pemerintahan, yang menyalahgunakan kewenangan yang dimiliki, dan
- c. ditujukan terhadap kejahatan-kejahatan yang dilakukan terhadap eksistensi lembaga yang diatur.

**Kedua**, dalam hal pertanggung jawaban pidana(*criminal responsibility*) yang dirumuskan pasal-pasal dari perundang-undangan (hukum pidana), khususnya yang berkaitan dengan “kewenangan” atau “jabatan” yang dimiliki, dominan masih cenderung disandarkan kepada sifat “melawan hukum” atau “melawan perundang-undangan”, dan “penyalahgunaan kewenangan”. Rumusan pasal-pasal yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan (hukum pidana) yang ada, “masih minim” yang secara substansial dapat dipergunakan menjaring kebijakan penguasa yang tidak “melawan hukum” atau “melawan peraturan perundang-undangan” (melainkan merupakan realisasi dari kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan), dan berada dalam ruang lingkup kewenangan jabatan yang dimiliki, tetapi mengandung unsur ataupun sifat atau karakter dari kejahatan

**Ketiga**, bahwa pertanggung jawaban pidana (*criminal responsibility*) yang terdapat peraturan perundang-undangan (hukum pidana) yang ada, cenderung berorientasi kepada person (individu)

pelaksana kewenangan, bukan terhadap sistem kekuasaan yang ada. Kondisi ini, dalam kenyataannya di samping digambarkan oleh lemahnya "keterikatan moral" dalam hal "tanggung jawab" dari pemegang kekuasaan tingkat atas, terhadap aparat pelaksana kewenangan di lapangan, dalam hal terjadinya bias dari perintah yang diberikan. Juga digambarkan oleh kenyataan, dimana aparat pelaksana kewenangan (perintah) di lapangan, dominan menjadi "kambing hitam" atau "pihak yang dituntut dan dikenai pertanggung jawaban pidana, atas kejahatan yang timbul akibat perintah yang datangnya dari "sistem kekuasaan". (Dengan alasan klasik, ketidak mampuan di dalam menterjemahkan perintah, dan sikap emosional yang muncul dikarenakan kondisi atau keadaan yang dihadapi).

Bertolak dari karakteristik pengaturan kejahatan struktural yang terdapat di dalam perundang-undangan (hukum pidana), dan dengan bersandarkan kepada karakteristik dari suatu model ataupun tipe hukum yang dikemukakan oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick, sebagaimana tergambar dalam Ragaan **11** berikut ini.<sup>261</sup>

---

<sup>261</sup> Lihat Philippe Nonet dan Philip Selznick dalam A.A.G. Peters & Koesriani Siswosoebroto (Buku III), *Op.Cit.*, hal., 159-160.

**RAGAAAN 11**  
**MODALITAS DARI TIGA TIPE HUKUM**  
**PHILIPPE NONET & PHILIP SELZNICK**

	<b>HUKUM REPRESIF</b>	<b>HUKUM OTONOM</b>	<b>HUKUM RESPONSIF</b>
<b>TUJUAN HUKUM LEGITIMASI</b>	Tata Tertib	Legitimasi	Kompetensi
<b>ATURAN ATURAN</b>	Pertahanan sosial dan <i>raison d-etat</i> (demi kepentingan negara sendiri)	Keadilan Prosedural	Keadilan substantif
<b>ALASAN</b>	Kasar dan mendetail, tetapi lemah sekali mengikat pembuatnya <i>Ad hoc</i> : cepat dan khusus	Panjang lebar, mengikat baik yang memerintah dan yang diperintah Menghormati sekali otoritas hukum ; mudah menjurus keformalisme dan legalisme	Tunduk kepada prinsip dan kebijaksanaan  Bertujuan perluasan kompetensi kognitif
<b>KEBIJAKAN</b>	Sangat umum ; <i>opportunistic</i>	Terikat kepada aturan ; kurang pendelegasian	Banyak dipakai, tetapi demi tujuan yang dapat dipertanggung jawabkan
<b>PEMAKSA-AN</b>	Ekstensif, dikendalikan secara lemah sekali	Diawasi oleh kendali kendali hukum	Pencarian alternatif secara positif, misalnya insentif, sistem-sistem kewajiban swasembada
<b>MORALITAS</b>	Moralitas komunal ; moralisme hukum ; moralitas pengawasan,	Moralitas institusional ; yaitu sangat memperhatikan integritas proses hukum.	Moralitas rakyat ; "moralitas kerja sama"
<b>POLITIK</b>	Hukum tunduk kepada politik kekuasaan	Hukum "bebas" dari politik ; pemisahan kekuasaan	Aspirasi-aspirasi hukum dan politik berintegrasi ; pembauran kekuasaan
<b>HARAPAN KETAATAN</b>	Tanpa syarat ; tidak taat harus dihukum sebagai pembangkang	Penyimpangan aturan dibenarkan secara hukum, misalnya untuk mengkaji kesahihan undang-undang atau perintah-perintah	Tidak taat dilihat sebagai kerugian substantif ; dipandang sebagai pengajuan isu tentang legitimasi
<b>PARTISIPAN</b>	Menurut dengan patuh kritik tanda tidak loyal	Kemungkinan dibatasi oleh prosedur-prosedur yang dibuat ; munculnya kritik hukum	Kemungkinan diperluas oleh / melalui integrasi kepengacaraan hukum dan sosial

Sumber : Data Sekunder

Berkaitan dengan modalitas atau keadaan-keadaan yang melekat pada tiap-tiap tipe hukum dalam masyarakat, selanjutnya Nonet dan Selznick mengemukakan :<sup>262</sup> bahwa ketiga tipe hukum tersebut harus dilihat secara berkaitan antara satu sama lain di dalam atau sebagai suatu urutan

<sup>262</sup> A.A.G. Peters & Koesriani Siswosoebroto (Buku III), Ibid.

perkembangan, dimana munculnya satu tipe hukum (responsif) merupakan evolusi dari tahapan tipe hukum yang ada sebelumnya (yaitu : represif dan otonom). Oleh karenanya dimungkinkan

- a. dalam suatu tertib hukum pidana atau sistem hukum pidana yang ada, terdapat “modalitas” dari ketiga tipe hukum tersebut, dan ;
- b. karakteristik tertentu dari suatu tipe hukum diperlukan untuk mewujudkan tipe hukum yang lain.

Dengan demikian, menyandingkan “modalitas” dari tiga tipe hukum tersebut dengan fenomena kebijakan pemerintah (penguasa) khususnya di bidang perundang-undangan (hukum pidana), dalam penanggulangan kejahatan struktural, yang menggambarkan :

- a. perwujudan tata tertib, perlindungan terhadap kekuasaan pemerintah dan lembaga-lembaga (organ) pemerintah (hukum represif) ;
- b. tindakan-tindakan yang dapat mengganggu tata tertib, keamanan negara, kekuasaan pemerintahan yang sah dirumuskan secara terperinci (hukum represif)
- c. perumusan sanksi yang “relatif berat” terhadap tindakan-tindakan yang ditujukan kepada pemerintahan yang sah (hukum represif) ;
- d. penekanan pada unsur “melawan hukum” dan “penyalahgunaan kewenangan” bagi kejahatan yang dilakukan dengan mempergunakan sarana kekuasaan (hukum otonom), dan ;

- e. mempunyai kekuatan mengikat dan memaksa yang kuat terhadap masyarakat, akan tetapi lemah pada saat akan diterapkan kepada penguasa (hukum represif).

Semoga bukan merupakan pernyataan yang “tendensius” ataupun “a-priori” bila selanjutnya dikemukakan bahwa model ataupun tipe pengaturan kejahatan struktural di dalam peraturan perundang-undangan (hukum pidana) yang ada, cenderung menggambarkan “model yang represif”.

## ***2. Model Administrasi Penegakan Hukum Pidana Indonesia Dalam Penanggulangan Kejahatan Struktural Berdasarkan Analisis Terhadap Penerapan Hukum Pidana***

### **a. Pengaturan yang bias**

Bertolak dari pengertian hukum pidana formal, yang secara umum ditafsirkan sebagai peraturan perundang-undangan (hukum pidana) yang menjadi landasan ataupun dasar bagi proses penerapan hukum pidana materiil, diperoleh gambaran adanya dua bentuk peraturan perundang-undangan hukum pidana formal, yaitu :

**Pertama**, adalah bentuk yang menunjuk keterlibatan suatu departemen (lembaga) pemerintahan di dalam proses peradilan pidana. Kondisi ini dimungkinkan atas dasar :

- 1) Adanya ketentuan yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan “pokok” yang menunjuk dan menjadi dasar yuridis bagi dirumuskan dan ditetapkannya peraturan perundang-undangan (hukum pidana) tertentu, yang menunjuk keterlibatan departemen (lembaga)

pemerintahan tertentu untuk terlibat dalam proses peradilan pidana, seperti Pasal 6 UU.No. 8 Tahun 1981 (KUHP), yang mengatur klasifikasi penyidik, merupakan ketentuan pokok yang dimaksudkan di atas.

#### Pasal 6

(1) Penyidik, adalah :

- a. Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia ;
- b. Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang.

(2) Penyidik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b, mempunyai wewenang sesuai dengan undang-undang yang menjadi dasar hukumnya masing-masing dan dalam pelaksanaan tugasnya di bawah koordinasi dan pengawasan penyidik tersebut dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a.

2) Adanya “asumsi” yang menyebutkan, bahwa pemahaman terhadap suatu jenis atau modus operandi kejahatan tertentu yang terjadi, dimungkinkan lebih dipahami oleh departemen) pemerintahan tertentu, yang fungsi atau tugasnya berkaitan dengan modus operandi kejahatan yang terjadi, sehingga dirasa perlu untuk melibatkannya di dalam proses peradilan.

Sebagai realisasi dari Pasal 6 UU.No. 8 Tahun 1981, dan poin b di atas, dirumuskan dan ditetapkan peraturan perundang-undangan yang secara substansial memiliki ketentuan yang menunjuk lembaga yang diaturnya sebagai penyidik dalam kejahatan-kejahatan tertentu (bersifat kasuistis).

Diantara peraturan perundang-undangan tersebut, adalah :

- 1) UU.No. 5 Tahun 1983, tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI), yang menunjuk Perwira TNI-AL yang ditunjuk oleh Panglima ABRI, sebagai penyidik (Pasal 14 ayat (1)) ;
- 2) UU.No. 6 Tahun 1989, tentang Paten, yang menunjuk Kepolisian dan PPNS sebagai Penyidik (Pasal 130 ayat (1)) ;
- 3) UU.No. 9 Tahun 1994, tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 6 Tahun 1983, tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan, yang menunjuk PPNS Di Lingkungan Direktorat Jenderal Pajak sebagai penyidik (Pasal 44) ;
- 4) UU.No. 22 Tahun 1997, tentang Narkotika yang menunjuk Kepolisian dan PPNS sebagai penyelidik (Pasal 1 butir 18), dan PPNS sebagai penyidik (Pasal 65), dan ;
- 5) Perppu No. 1 Tahun 1999, tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, yang menunjuk Komnas HAM sebagai penyelidik (Pasal 10 ayat (1)), dan "Tim" yang dibentuk oleh dan di bawah koordinasi Jaksa Agung sebagai penyidik (Pasal 12).

Tidak dipungkiri, bahwa terdapat keuntungan dari penetapan aparat penyidik dari departemen pemerintahan, yang disesuaikan dengan modus operandi kejahatan yang terjadi. Minimal sebagai upaya untuk mewujudkan profesionalitas, proporsionalitas, dan kualitas proses penyidikan yang dilakukan.

Keuntungan di atas tidaklah begitu saja dapat dicapai, akan tetapi harus dilakukan dengan penataan yang jelas dan tegas terhadap ruang lingkup kewenangan yang diberikan kepada tiap-tiap departemen tersebut. Tanpa pengaturan yang jelas dan tegas terhadap ruang lingkup kewenangan dari tiap-tiap departemen pemerintah, dan prosedur yang harus diikuti di dalam melakukan penyidikan, walaupun keterlibatan tiap-tiap departemen di dalam penyidikan adalah bersifat "kasuistis" ataupun "insidental", namun sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, bahwa suatu kejahatan tertentu dimungkinkan melanggar lebih dari satu ketentuan perundang-undangan hukum pidana yang berbeda, dan selanjutnya melibatkan lebih dari satu departemen yang berwenang sebagai penyidik, maka yang akan timbul selanjutnya adalah : *over organized* di bidang penyidikan, kewenangan yang tumpang tindih, dan konflik kewenangan yang selanjutnya mengaburkan dan memperlambat proses penyidikan.

Untuk mengantisipasi bias yang dimungkinkan terjadi tersebut, langkah-langkah nyata yang telah ditempuh oleh pemerintah, adalah dengan mengkoordinasikan departemen pemerintahan yang terlibat, dengan mengeluarkan keputusan bersama, seperti :

- 1) Keputusan Bersama Menteri Pertahanan Keamanan dan Menteri Kehakiman Nomor : Kep-10/M/XII/1983, dan No.Kep-57/PR09.03/1983, tentang Pembentukan Tim Tetap Untuk Penyidikan Perkara Pidana Koneksitas (29 Desember 1983) ;



- 2) Keputusan Bersama Nomor : R-470/F/Fps.4/6/91, tentang Pelimpahan Tindak Pidana Perikanan (UU.No. 9 Tahun 1985) (25 Mei 1991) ;
- 3) Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung, Menteri Kehakiman, Jaksa Agung, dan Kepolisian, Nomor : KMA/007/SKB/III/1992 ; M.01.PW.07.03.1992 ; Kep-017/JA/3/1992 ; dan Pol.Kep/01/III/1992, tentang Pemantapan Keterpaduan Sesama Aparatur Penegak Hukum Dalam Penanganan Dan Penyelesaian Perkara Perkara Pidana (MAHKEJAPOL II) (4 Maret 1992) ;
- 4) Keputusan Bhersama antara Kejaksaan Agung dengan BPKP, Nomor : Kep.017/J.A/2/1994 dan No.Kep.42/K/1994, tentang Kerjasama Kejaksaan Agung dan BPKP Dalam Penanganan Kasus Yang Berindikasi Korupsi (8 Februari 1994) ;
- 5) Instruksi Bersama Menteri Koperasi/Jaksa Agung/Kapolri, Nomor : 11/M/DK/Instr/VI/1983 ; Ins.007/JA/7/1983, dan Ins.14/VII/1983, tentang Pembinaan dan Pengamanan Terpadu Di Bidang Perkoperasian (7 Juli 1983) ;
- 6) Instruksi Bersama Menteri Transmigrasi dan Jaksa Agung, Nomor : Ins-128/MEN/IX/1983 dan Ins-010/JA/IX/1983, tentang Pembinaan Dan Pengamanan Penyelenggaraan Transmigrasi (28 September 1983)
- 7) Instruksi Bersama Mendagri dan Jaksa Agung Nomor : 11 Tahun 1989 dan No.Ins-007/JA/3/1989, tentang Pelaksanaan Pemanggilan, Pemeriksaan, Penangkapan, Penahanan, Pejabat/Pegawai Pemerintah

Wilayah/Daerah Dalam Jajaran Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia (18 Maret 1989) ;

- 8) Juklak Bersama Jaksa Agung dan Kepala BPKP, Nomor : JUKLAK-001/JA/2/1989 dan No.Kep-145/K/1989, tentang Upaya Memantapkan Kerjasama Kejaksaan Dan BPKP Dalam Penanganan Kasus Yang Berindikasi Korupsi (25 Februari 1989), dan ;
- 9) Juklak Bersama Menteri Keuangan dan Jaksa Agung, Nomor : 1200/KMK/01/1991, dan No.Kep-14/JA/12/1991, tentang Pemantapan Kerjasama Antara Departemen Keuangan Dan Kejaksaan Dalam Pelaksanaan Inpres No. 3 Tahun 1991, tentang Kebijakan Arus Barang Untuk Menunjang Kegiatan Ekonomi.

Namun kenyataan memperlihatkan masih adanya konflik kewenangan diantara departemen, khususnya dengan kepolisian, yang terkadang menyebabkan proses penyidikan terkesan semraut dan lambat, karena harus menyelesaikan "konflik kewenangan" terlebih dahulu, baru melaksanakan kewajiban penyidikan. Bahkan dimungkinkan, untuk menjauhi konflik tersebut, penyelesaian kemudian dilakukan di Tempat Kejadian Perkara (TKP) oleh departemen yang pertama sekali menemukan kejahatan tersebut.

Dampak lain yang muncul dalam kenyataan, adalah bahwa dengan ditetapkannya Komnas HAM sebagai penyelidik tindak pidana (kejahatan) pelanggaran HAM, ternyata berpengaruh terhadap tindakan kepolisian (yang biasanya menjadi penyelidik/penyidik kini menjadi

departemen pemerintah yang diawasi setiap tindakannya) begitu juga terhadap ABRI, dalam mengambil sikap dan tindakan terhadap berbagai bentuk kerusuhan yang lagi tumbuh dengan subur di Bumi Pertiwi ini. Apalagi dengan fenomena, dimana pemegang kekuasaan tertinggi (pemberi perintah) terkesan “enggan” bertanggung jawab terhadap “bias” yang disadari terjadi dari pelaksanaan perintah. Sehingga aparat di lapangan lebih memilih untuk bertindak atau bersikap “pasif”, dari pada kena imbas akibat melaksanakan perintah tersebut.

Walaupun terdapat perlindungan yuridis terhadap aparat yang “terpaksa” harus melakukan kejahatan (pelanggaran HAM) demi untuk melaksanakan perintah yang diinstruksikan kepadanya, yaitu Pasal 51 ayat (1) KUHP atau Pasal 31 Konsep, bahkan di dalam Konsep (1993), yaitu pada penjelasan Pasal 36 terdapat ketentuan yang dapat dipergunakan atau dijadikan dasar yuridis untuk meminta pertanggungjawaban pidana dari pemberi perintah, namun rumusan pasal-pasal tersebut tidak mampu untuk menuntut penguasa (pemberi perintah). Jadi wajar bila kasus pelanggaran HAM di Aceh, Timor-Timur, Ambon, Maluku, yang dituntut pidana adalah aparat pelaksana perintah di lapangan, sementara pemberi perintah dan Panglima Tertinggi ABRI (TNI-Polri), walaupun ada yang dimintakan pertanggungjawaban jawab (diproses dan diadili), hanya dikenakan tindakan administratif.

Masih seringnya terjadi konflik kewenangan penyidikan dalam peradilan pidana, yang juga diakui oleh Kadiskum Polri, Brigjen Pol.

Drs. Anwari, S.H., melalui pernyataannya :

Permasalahan mengenai kewenangan penyidik antara Polri dengan Perwira TNI-AL yang ditunjuk oleh Panglima ABRI, dan juga PPNS, telah menimbulkan perbedaan persepsi yang cukup lama dan berlarut-larut, khususnya mengenai prosedur penyidikan. Perwira TNI-AL dan PPNS (Dinas Perikanan) telah mengklaim dirinya sebagai penyidik utama terhadap pelanggaran UU.No. 5 Tahun 1983, UU.No. 9 Tahun 1985, dan UU.No. 6 Tahun 1996, tentang Perairan Indonesia, dengan alasan suatu asas, berupa ketentuan khusus menyampingkan ketentuan umum (*lex specialis derogat generalis*).<sup>263</sup>

Pada hakikatnya menunjukkan, bahwa kuantitas Surat Keputusan Bersama (SKB) atau Instruksi Bersama (IB) atau Juklak Bersama (JB), yang relatif banyak, dan dapat dikatakan hampir meliputi seluruh departemen pemerintahan yang ada, ternyata belum dapat menyelesaikan konflik kewenangan penyidikan tersebut.

Bertitik tolak dari pihak-pihak atau departemen yang ditunjuk sebagai penyidik, baik oleh peraturan perundang-undangan maupun yang terikat dikarenakan SKB/IB/JB, yang kesemuanya adalah organ pemerintah, yang tunduk dan berada di bawah kendali Kepala Pemerintahan, yaitu Presiden, diperoleh satu gambaran (fenomena) kesulitan yang dihadapi di dalam penyelidikan/penyidikan kejahatan-kejahatan yang dilakukan dengan mempergunakan sarana

<sup>263</sup> Anwari, **Permasalahan Dalam Praktek Pelaksanaan Kewenangan Penyidikan Perkara Pidana**, Makalah Disampaikan Dalam Seminar Kewenangan Penyidik Dalam Sistem Peradilan Pidana Indonesia, UNDIP, Semarang, 20 Desember 1997, hal., 7.

kekuasaan. Tetapi sebaliknya merupakan satu kemudahan bagi penguasa untuk menyelidik/menyidik kejahatan-kejahatan terhadap kekuasaan, karena untuk yang terakhir itu, penguasa dapat menggerakkan seluruh departemennya.

Dikatakan sebagai kondisi yang menciptakan kesulitan, karena pengendalian kinerja departemen tersebut ada pada kekuasaan yang melakukan kejahatan. Bagaimana mungkin suatu kekuasaan akan mengarahkan atau mengendalikan departemennya untuk membuka (membongkar) keburukan/kejahatan yang dilakukannya, atau bagaimana mungkin departemen dapat mendahului melakukan penyelidikan/penyidikan sebelum adanya “petunjuk atau “gambaran umum” dari pemegang kekuasaan.

**Kedua**, adalah bentuk peraturan perundang-undangan (hukum pidana) yang mengatur atau menjadi landasan bagi jalannya proses ataupun mekanisme peradilan pidana.

Berdasarkan modus operandi kejahatan yang dilakukan dan kualitas yang melekat pada si pelaku, maka dari sejumlah peraturan perundang-undangan (hukum Pidana) yang dikatakan bersifat formal, hanya terdapat 3 (tiga) undang-undang yang dapat dikatakan mengatur secara “utuh” dan “menyeluruh” proses penerapan hukum pidana substantif. Ketiga peraturan perundang-undangan tersebut, adalah :

- 1) UU.No. 8 Tahun 1981, tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHP) (31 Desember 1981) ;

- 2) UU.No. 3 Tahun 1997, tentang Pengadilan Anak (3 Januari 1997), dan
- 3) UU.No. 31 Tahun 1997, tentang Peradilan Militer.

Bertolak dari ruang lingkup proses ataupun mekanisme yang diatur oleh ketiga peraturan perundang-undangan tersebut, dimana UU.No. 8 tahun 1981 ditujukan sebagai landasan bagi penyelesaian kejahatan-kejahatan yang bersifat "umum", UU.No. 3 Tahun 1997 sebagai pedoman penyelesaian kejahatan anak, dan UU.No. 31 Tahun 1997 sebagai landasan penyelesaian kejahatan yang melibatkan ABRI (TNI-Polri), selanjutnya dikemukakan bahwa dari ketiga peraturan perundang-undangan tersebut, terdapat dua perundang-undangan yang menjadi landasan dalam penyelesaian kejahatan-kejahatan struktural yaitu : a) UU.No. 8 Tahun 1981, untuk kejahatan struktural di luar struktur ABRI (TNI-Polri), dan b) UU.No. 31 Tahun 1997 untuk kejahatan-kejahatan struktural yang dilakukan aparat ABRI (TNI-Polri).

Walaupun terdapat pandangan yang mengemukakan, bahwa di samping ketiga peraturan perundang-undangan tersebut, terdapat perundang-undangan lain yang mempunyai "sifat formal" (berkaitan dengan proses), namun keformalan yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan tersebut tidak bersifat "utuh", melainkan hanya mengatur bagian-bagian tertentu dari proses peradilan pidana yang berjalan. Kondisi ini ditunjukkan dengan adanya poin atau rumusan pasal tertentu dari perundang-undangan tersebut, yang menunjuk UU.No.

8 Tahun 1981 sebagai landasan di dalam proses penyelesaiannya, seperti yang tergambar dalam pasal-pasal berikut :

1) Rumusan Pasal 26 UU.Nomor : 31 Tahun 1999

Penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan terhadap tindak pidana korupsi dilakukan berdasarkan hukum acara yang berlaku, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang ini.

2) Rumusan Pasal 20 Perppu Nomor : 1 Tahun 1999

Dalam hal tidak ditentukan lain dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan pelanggaran hak asasi manusia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981, tentang Hukum Acara Pidana.

“Penyamaan” pengaturan dalam hal proses peradilan pidana terhadap kejahatan kejahatan yang dilakukan masyarakat (secara umum) dengan kejahatan-kejahatan yang melibatkanstruktur kekuasaan, membuka kemungkinan untuk terjadinya “bias”, sebab aparat (lembaga) pemerintah yang mendominasi proses peradilan, akan berhadapan dengan kekuasaan dimana secara structural aparat (lembaga) peradilan tersebut berada di bawah struktur kekuasaan yang dihadapi. Kondisi sedemikian ini selanjutnya akan berpengaruh terhadap munculnya sikap dan tindakan, bahkan prosedur yang berbeda, yang didasarkan kepada ketentuan yuridis yang sama.

Gambaran administrasi peradilan pidana berdasarkan UU.No. 8 Tahun 1981, digambarkan dalam ragaan 12 berikut ini :

a. Kinerja Peradilan Pidana Indonesia.

Format pengaturan dari perundang-undangan, mempunyai kekuatan untuk mempengaruhi kinerja aparat (lembaga) peradilan pidana di dalam proses penyelesaian kasus-kasus kejahatan yang dihadapinya.

Sebagai contoh terhadap uraian tersebut, adalah eksistensi Pasal 18 UU.No. 28 Tahun 1997, tentang Kepolisian (7 Oktober 1997), yang memberikan kewenangan terhadap aparat (anggota) kepolisian untuk mengambil tindakan dalam keadaan tertentu di luar dari yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang mengikat keberadaannya (diskresi). Meskipun dalam bagian tertentu dari pasal tersebut terdapat ketentuan yang harus diperhatikan di dalam melakukan “diskresi”, akan tetapi kenyataan yang ada menunjukkan, bahwa gambaran dari “brutalisme” atau “kesewenang-wenangan”, merupakan “warna” yang dominan menghiasi tindakan aparat kepolisian di lapangan, atau dominan mengedepankan pendekatan represif.

Lengkapnya rumusan Pasal 18 UU.No. 28 Tahun 1997 tersebut, adalah

Pasal 18

1. Untuk kepentingan umum, Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dapat bertindak menurut penilaiannya sendiri.
2. Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat perlu, dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan serta kode etik profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia.



Berangkat dari fenomena yang diuraikan di atas, poin dari sub bab ini bermaksud menggambarkan fenomena kinerja aparat (lembaga) peradilan pidana yang tergambar di lapangan, khususnya di dalam menangani kasus-kasus kejahatan struktural.

### 1) Kinerja Kepolisian

Kepolisian sering dikatakan sebagai “ujung tombak” atau “peletak dasar” bagi kelancaran dan keberhasilan proses peradilan pidana (*criminal justice processes*) yang berjalan. Kebenaran dari pernyataan ini adalah dikarenakan proses peradilan pidana tersebut, secara prosedural baru dapat berjalan pada saat kepolisian merealisasikan serangkaian tugas dan tanggung jawabnya sebagai penyelidik atau penyidik. Seperti dalam wujud penyerahan atau pelimpahan Berkas Acara Penyidikan (BAP) kepada kejaksaan untuk selanjutnya menjadi dasar jalannya proses di pengadilan.

Di dalam melihat dan memahami fenomena tindakan kepolisian dalam proses penegakan hukum pidana atau peradilan pidana, di samping substansi Pasal 18 (UU.No.28 Tahun 1997), juga perlu dipahami keberadaan Pasal 19 dari undang-undang tersebut, yang lengkapnya berbunyi :

#### Pasal 19

1. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia senantiasa bertindak berdasarkan norma hukum, dan mengindahkan norma agama, kesusilaan, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia.

2. Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepolisian Negara Republik Indonesia mengutamakan tindakan pencegahan.

Pengemukaan pasal-pasal tersebut, adalah dikarenakan tindakan kepolisian yang tergambar dalam proses peradilan pidana, pada dasarnya berkaitan erat dengan substansi yang diatur oleh kedua pasal tersebut, baik itu yang bersifat melaksanakan norma hukum maupun pelanggaran terhadap nilai-nilai atau kaedah-kaedah kehidupan yang ada.

Sehubungan dengan hakikat paragraf di atas, dapat diambil contoh, yaitu :

**Pertama**, dalam Pasal 19 ayat (1) di atas tertera kalimat “senantiasa berdasarkan atas norma hukum”. Tindakan-tindakan kepolisian (seperti : menerima laporan atau pengaduan, mencari dan mengumpulkan keterangan dan barang bukti, penangkapan, pemeriksaan, penggeledahan, dan penyitaan), adalah fungsi, tugas, dan tanggung jawab kepolisian yang secara normatif dirumuskan dan yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang ada. **Kedua**, bahwa di dalam ayat (1) tersebut juga terdapat “rambu-rambu” yang “wajib” diperhatikan oleh aparat (pejabat) kepolisian di dalam merealisasikan fungsi, tugas, dan kewenangannya tersebut, (yaitu : norma agama, kesusilaan, kesopanan, dan hak asasi manusia). Fenomena kinerja kepolisian yang tergambar dalam proses peradilan pidana, menunjukkan bahwa munculnya sifat “represif” dari kinerja kepolisian, adalah dikarenakan ketidak sesuaian

antara pelaksanaan kewenangan dengan nilai-nilai kemanusiaan yang harus diperhatikan dan dijadikan pedoman.

Hakikat tugas dan tanggung jawab kepolisian sebagaimana yang tertuang di dalam instrumen Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB), seperti yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo, yaitu : <sup>276</sup> *"protection of persons subjected to detention of all person from being subjected in torture and other cruel, inhuman or degrading tretment or punishment"*, dalam prakteknya tidak ditujukan terhadap tiap-tiap orang, melainkan atas dasar tertentu (seperti : status, jabatan (kedudukan), pemberian, dan kharisma yang melekat pada orang-orang tertentu), hakikat dari perlindungan (*protection*) lebih ditujukan kepada orang-orang tertentu dan untuk kepentingan-kepentingan tertentu pula.

Dari beberapa kasus, baik yang bersifat nasional (dalam arti hampir keseluruhan masyarakat Indonesia "mengetahui"-nya), seperti kasus pembunuhan wartawan Bernas, Marsinah, kasus 27 Juli 1996, maupun yang berskala lokal (seperti pertikaian dalam pergantian pimpinan pada perusahaan First Mujur Plantations, yang selanjutnya menimbulkan teror dari salah satu "pihak", yang ditujukan kepada sebagian karyawan, agar mengakui kepemimpinan pihak tersebut, dimana pada saat karyawan yang mendapatkan teror dan ancaman-ancaman

---

<sup>276</sup> Satjipto Rahardjo (8), **Membangun Polisi Indonesia Baru**, Makalah Disampaikan Dalam Seminar Nasional Polisi III, Tentang Polri Sipil Yang Mandiri, Berdaya, dan Profesional Untuk Menjamin Integritas Bangsa, Pusat Studi Kepolisian (PSK), Fak. Hukum-UNDIP, Semarang, 22-23 Oktober 1998, hal., 12

tersebut, mengadukan persoalannya kepada pihak Serse Kepolisian Daerah Sumatera Utara (Medan), pihak kepolisian memberikan jawaban, bahwa pengaduan tersebut baru diproses setelah diperoleh penetapan tentang kepemimpinan yang sah dari PT. First Mujur Plantations tersebut).<sup>277</sup>

Terlepas dari adanya indikasi “permainan” yang dilakukan oleh masing-masing pihak yang bersengketa untuk mempengaruhi tindakan Poldasu tersebut, namun gambaran kasus yang disebutkan terakhir di atas menunjukkan “lemahnya” sumber daya poldasu, sehingga tidak dapat memisahkan dan memprioritaskan tindakan yang harus diambil dari satu kasus yang melibatkan lebih dari penerapan satu sistem hukum.

Wujud dari sikap dan tindakan kepolisian dalam proses peradilan pidana, yang “masih belum dapat dikatakan” telah memberikan perlindungan terhadap warga masyarakat, melainkan “baru sampai” pada pemberian perlindungan terhadap pihak-pihak tertentu dan atas dasar kepentingan-kepentingan (politik/kekuasaan) tertentu, tergambar dari :

**Pertama**, selektivitas kepolisian untuk menanggapi laporan atau pengaduan yang disampaikan kepadanya, masih cenderung didasarkan kepada kualitas pihak yang melaporkan atau mengadukan dan klasifikasi kejahatan yang dilaporkan atau diadukan. Kepolisian akan manerima dan menanggapi dengan “antusias” terhadap laporan atau pengaduan yang

<sup>277</sup> Informasi diperoleh dari keterlibatan penulis di dalam proses “advokasi” yang ditujukan terhadap karyawan PT. First Mujur Plantations.

disampaikan oleh pihak - pihak yang mempunyai kedudukan di dalam struktur pemerintahan, atau terhadap pihak-pihak lain yang dalam “penilaiannya” polisi tersebut dapat mengambil atau memperoleh “keuntungan”, dan terhadap kejahatan-kejahatan yang ditujukan terhadap kekuasaan pemerintahan, serta melakukan “proses kilat” terhadap laporan atau pengaduan yang disampaikan tersebut. Akan tetapi sebaliknya, bahwa kepolisian terlihat “ogah-ogahan” di dalam menerima laporan/pengaduan yang disampaikan oleh kalangan “masyarakat biasa”, atau terhadap kasus-kasus kejahatan tertentu yang dalam penilaiannya adalah “wajar dan sudah umum” terjadi di masyarakat. Kalaupun terdapat kasus-kasus kejahatan yang melibatkan unsur dari struktur kekuasaan pemerintahan (kenegaraan), dengan alasan yang “prosedural”, kepolisian masih cenderung bersifat menunggu instruksi atau perintah dari kekuasaan yang berada di atasnya.

**Kedua**, bahwa dalam mengejar pengakuan dan prosentase penyelesaian kejahatan yang ditargetkan dalam kurun waktu tertentu, sehingga tidak jarang kelihatan penyelidikan atau penyidikan yang dilakukan kepolisian bersifat “hantam kromo”, “tangkap dan tahan dulu baru proses”, “kekerasan untuk memperoleh pengakuan”, “pemaksaan untuk mengaku, dan “penyusunan BAP yang tidak dilandasi dengan keterangan dan barang bukti yang cukup”. Fenomena ini tergambar dari persoalan, seperti : pemulangan BAP dari kejaksan kepada kepolisian

(pra – penuntutan ; vide Pasal 14 KUHP), kemudian bantahan tersangka atau terdakwa terhadap keterangan yang dimuat dalam BAP, pada proses pengadilan (hak ingkar ; vide Pasal 163 KUHP). Untuk yang terakhir tersebut, terjadi dikarenakan tidak adanya penjelasan pihak kepolisian terhadap saksi atau tersangka yang diperiksa tentang hakikat dari BAP yang dibuat, dan terdapatnya tindakan kepolisian yang untuk mendapatkan tanda tangan saksi atau tersangka di dalam BAP melakukan manipulasi informasi tentang hakikat BAP (dengan mengatakan bahwa penandatanganan tersebut hanya bersifat administratif, sementara saksi atau tersangka tidak menyadari akibat (implikasi) yang timbul dari penandatanganan yang dilakukannya).

**Ketiga,** sikap dan tindakan kepolisian yang cenderung menempatkan laporan atau pengaduan sebagai proses yang bersifat administratif belaka, yaitu menerima dan mencatat, tetapi tidak merealisasikan tanggung jawab yang diembannya setelah menerima laporan atau pengaduan. Dominasi ungkapan “nanti akan kami proses”, merupakan janji yang kerap kali disampaikan aparat sebagai tanggapan atas laporan atau pengaduan yang disampaikan.

**Keempat,** adanya gambaran sikap dan tindakan yang membuat masyarakat terasa enggan untuk melaporkan atau mengadukan suatu kejahatan tertentu yang diketahuinya atau yang dialaminya, seperti : pemungutan biaya yang tidak semestinya dan penempatan si pelapor atau

si pengadu pada posisi sebagai orang yang disangkakan telah melakukan kejahatan sebagaimana yang dilaporkan atau diadukan-nya.

Tidak dipungkiri, bahwa setelah arus reformasi berhasil membuka “katub kekuasaan” yang selama ini dirasakan telah menutup hak-hak warga negara, dan sorotan tajam dan sinis yang ditujukan terhadap lembaga peradilan pidana, tanpa terkecuali kepolisian, tergambar adanya perubahan kinerja lembaga kepolisian di dalam menanggapi kasus-kasus kejahatan tertentu yang terjadi di dalam masyarakat. Namun melihat sifat dan jenis kasus yang ditanggapi, yang dominan hanya berada pada ruang lingkup kejahatan terhadap individu atau barang milik individu (penganiayaan dan pencurian), sementara terhadap kejahatan-kejahatan yang melibatkan unsur dari struktur kekuasaan, seperti kejahatan yang dilakukan terhadap kekuasaan masih terkesan “represif” dan terkesan “sembrono” di dalam menetapkan tersangka.

## 2) Kinerja Kejaksaan

Kejaksaan, adalah organ pemerintah yang menjalankan tugas dan tanggung jawab di bidang penuntutan (vide Pasal 2 UU.No. 5 Tahun 1991). Kemudian juga telah diuraikan, bahwa terhadap kejahatan-kejahatan tertentu, kejaksaan diberi tugas dan tanggung jawab untuk melakukan tugas penyelidikan/penyidikan, dan mengkoordinir atau menetapkan tim penyidikan terhadap kejahatan tertentu tersebut, serta dalam kasus-kasus tertentu merupakan pengacara pemerintah.

Penempatan kejaksaan dalam struktur pemerintahan dengan heterogenitas tugas dan tanggung jawab yang dapat dikatakan meliputi “hampir keseluruhan proses”, di dalam proses peradilan pidana, seperti :

1. sebagai penyidik ;
2. sebagai penuntut umum, dan ;
3. sebagai pelaksana keputusan hakim.

Selanjutnya menempatkan kejaksaan pada posisi yang “dilematis”, penuh dengan berbagai persoalan struktural yang menyebabkan fungsi dan tanggung jawabnya dalam proses peradilan pidana, tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan, khususnya terhadap kasus-kasus kejahatan struktural, dimana dari mulai awal proses peradilan berjalan (penyidikan) sampai kepada pelaksanaan putusan, berada pada dominasi kekuasaan kejaksaan.

Netralitas yang bersifat diskriminatif dari posisi kejaksaan di dalam proses peradilan pidana (*criminal justice processes*), khususnya terhadap kejahatan-kejahatan yang melibatkan unsur kekuasaan, tergambar dari fenomena kinerja kejaksaan, seperti :

**Pertama**, kurangnya inisiatif dari kejaksaan di dalam melakukan tugas-tugas penyidikan terhadap kasus-kasus kejahatan yang melibatkan struktur kekuasaan. Kejaksaan cenderung menunggu adanya instruksi atau persetujuan dari pemegang kekuasaan pemerintahan (Presiden), yang secara yuridis memang diberi kewenangan untuk menentukan



berjalan tidaknya proses. peradilan pidana terhadap unsur tertentu dari kekuasaan.

**Kedua**, orientasi prosedural di dalam melakukan penyidikan dan juga penuntutan, menyebabkan kejaksan tidak bersifat “aspiratif” di dalam menangani kasus-kasus kejahatan struktural yang terjadi. Kondisi sedemikian ini menyebabkan sering “tidak berfungsi-nya” keterangan dan barang bukti yang secara yuridis sudah cukup untuk mengajukan seorang tersangka dari struktur kekuasaan yang ada ke persidangan (beda halnya pada saat kejaksan menghadapi kasus-kasus kejahatan yang dilakukan oleh “masyarakat . awam”, dimana dengan berbekal kepada BAP, yang diberikan kepolisian, dengan tidak menganalisis terlebih dahulu keberadaan BAP tersebut, kejaksan “sanggup” melimpahkan proses selanjutnya ke persidangan). Juga ditandai dengan kualitas substansi dakwaan dan tuntutan jaksa, yang dalam proses persidangan “relatif mudah” untuk dibantah oleh keberadaan penasehat hukum.

**Ketiga**, kecenderungan kejaksan di dalam memandang tahapan proses peradilan pidana sebagai suatu tahapan yang bersifat institusional, yang selanjutnya menimbulkan sifat “egois” dari kejaksan di dalam memandang dan menempatkan keberadaan kepolisian seolah-olah berada di bawah kewenangan kejaksan. Bukan memandang tahapan-tahapan

tersebut sebagai satu mekanisme proses, yang menempatkan keterlibatan lembaga-lembaga yang terkait di dalamnya adalah sejajar.<sup>278</sup>

Beberapa kasus kejahatan struktural, yang melibatkan unsur tertentu dalam tingkatan struktural, yang menempatkan kejaksaan sebagai “juru kunci” untuk mengungkap kasus-kasus kejahatan tersebut, seperti kasus-kasus korupsi, kolusi, dan pelanggaran HAM yang melibatkan pemegang “tampuk-tampuk” kekuasaan pada tingkatan tertentu, yang tidak jelas proses atau mekanisme penyelesaiannya, seolah-olah penyelesaian kasus tersebut diserahkan kepada kondisi dan perjalanan waktu, dalam arti bila sorotan terhadap kasus tersebut lenyap dari masyarakat, maka selesailah prosesnya, menggambarkan adanya penyimpangan asas oportunitas yang diberikan undang-undang kepada kejaksaan.

**Keempat**, adalah munculnya kecenderungan kejaksaan melalaikan salah satu dari tugas dan kewajibannya di dalam proses peradilan pidana, yaitu mengajukan pihak penyidik atau penyidik yang melakukan kesewenang-wenangan di dalam proses pelaksanaan tugas dan kewajibannya (mem-pra-peradilan-kan) penyidik (vide Pasal 80

---

<sup>278</sup> Bandingkan dengan Soeparman, yang mengemukakan bahwa hubungan kejaksaan dan kepolisian bersifat “pengawasan hukum” bukan “pengawasan institusional”. Lihat Soeparman, **Strategi Kejaksaan Dalam Menegakkan Hak Hak Asasi Manusia**, Makalah Disampaikan Dalam Seminar Nasional Perlindungan HAM Dalam Proses Peradilan Pidana, Surakarta, 7 Juni 1997, hal., 5-6.

KUHAP). Pra-peradilan yang dijalankan dominan datang dari pihak tersangka atau terdakwa (vide Pasal 1 butir 10 jo Pasal 79 KUHAP).

### 3) Kinerja Pengadilan

Sebagai salah satu sub sistem dari SPP (*CJS*), pengadilan yang kerap kali dikatakan sebagai “benteng terakhir” bagi pencari keadilan, mempunyai posisi yang strategis di dalam mewujudkan tujuan peradilan pidana (*criminal justice*), yaitu menegakkan keadilan dan kebenaran. Kestrategisan posisi pengadilan ini bukan hanya dikarenakan ianya merupakan pngambil dan penentu keputusan terakhir. Tetapi kedudukannya yang strategis juga dikarenakan pengadilan merupakan “pihak” yang akan menilai secara “terbuka” (dalam proses persidangan yang dibuka dan terbuka untuk umum) hasil dari kerja-kerja yang dilakukan oleh pihak penyidik. Kestrategisan posisi pengadilan ini selanjutnya menuntut lembaga pengadilan untuk menata keberadaannya agar mempunyai kualitas yang lebih baik, berada di atas kualitas komponen-komponen peradilan pidana yang lainnya.

Urgensi dan kestrategisan posisi pengadilan, ternyata menempatkan lembaga ini sebagai salah satu institusi yang menjadi objek “sorotan sinis” masyarakat.

Pudarnya rasa hormat dan kepercayaan masyarakat terhadap “benteng terakhir” perjuangan memperoleh keadilan ini, tidak lain dikarenakan wujud pelayanan yang diberikan pengadilan kepada masyarakat, di samping tidak sesuai dengan harapan yang secara yuridis

dirumuskan di dalam peraturan perundang-undangan, juga belum memenuhi harapan masyarakat sebagai pihak yang mencari keadilan.

Fenomena-fenomena yang menggambarkan kinerja pengadilan, yang kemudian menimbulkan “asumsi” bahwa pengadilan bukan lagi merupakan “benteng terakhir” di dalam melawan ketidakadilan, melainkan sebaliknya, merupakan “benteng terakhir” bagi perwujudan ketidakadilan, adalah :

**Pertama**, adalah persoalan administrasi yang diterapkan di dalam organisasi pengadilan, yang masih lebih dominan ditujukan kepada aktivitas-aktivitas rutinitas, yang berada dalam ruang lingkup “pengertian administrasi” dalam arti yang sempit, yaitu berupa : menerima dan mencatat pelimpahan perkara, penetapan Majelis Hakim, dan penentuan hari sidang, serta pembuatan rekapitulasi perkembangan perkara ataupun kasus-kasus kejahatan yang diproses dalam satu kurun waktu tertentu. Administrasi pengadilan yang diterapkan belum dapat dikatakan diarahkan kepada upaya peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) aparat lembaga pengadilan (seperti : hakim dan panitera), sehingga dalam proses peradilan yang berjalan, tidak jarang kita melihat Majelis Hakim terpaksa harus “menskors” sidang dikarenakan tidak dapat dengan “seketika” memberikan jawaban atas tanggapan yang diberikan atau disampaikan oleh pihak Penasihat Hukum dari terdakwa, yang dalam kenyataannya dominan memiliki tingkat pengetahuan yang “lebih baik”. Juga ditandai dengan tidak sedikitnya putusan pengadilan

- (*vonis*) dari tingkat pengadilan tertentu yang tidak bersifat “final”, bahkan sering muncul putusan yang berbeda dari Pengadilan Negeri dengan Pengadilan Tinggi, dan dengan Mahkamah Agung terhadap satu perkara yang sama.

**Kedua**, adalah pengembangan profesionalitas aparat pengadilan yang berlangsung secara “alami”, dikarenakan kondisi fungsi dan tugas yang bersifat rutinitas. Kondisi ini digambarkan oleh kesulitan aparat pengadilan di dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara-perkara yang berhubungan dengan kemajuan dan perkembangan jaman.

**Ketiga**, adalah adanya kecenderungan bagi hakim yang memeriksa, mengadili, dan memutus suatu kejahatan tertentu, dengan “mengikut” atau “terikut” kepada hasil-hasil pekerjaan yang dilakukan dan disampaikan oleh pihak penyidik maupun kejaksaan. Walaupun secara yuridis, hakim diberi kewenangan untuk menggali nilai-nilai hukum yang hidup dan berkembang di tengah-tengah masyarakat, sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 27 ayat (1) UU.No. 14 Tahun 1970, yaitu : “Hakim sebagai penegak hukum dan keadilan wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat”.

**Keempat**, adalah kecenderungan diskriminasi pengadilan di dalam memeriksa, mengadili, dan memutuskan kasus kejahatan tertentu yang dihadapkan kepadanya. Keyakinan hakim sebagaimana yang tertuang di dalam Pasal 183 KUHP, dalam penerapannya cenderung

### c. Fenomena Administrasi Peradilan Pidana Indonesia

Pemahaman terhadap fenomena (gambaran) administrasi peradilan pidana Indonesia, khususnya dalam penanggulangan kejahatan struktural, dapat dilakukan melalui penglihatan terhadap karakteristik-karakteristik yang muncul dari mekanisme (proses) bekerjanya peradilan pidana tersebut, kemudian menyesuaikan dengan prinsip-prinsip dasar yang melekat pada organisasi secara umum, atau dengan membandingkannya dengan konsep teoritis dari model administrasi peradilan pidana yang ada.

Berangkat dari pemikiran di atas, maka lebih dahulu dikemukakan beberapa persoalan yang berkaitan dengan pedoman untuk memahami bekerjanya peradilan pidana Indonesia, yaitu :

#### 1) Prinsip Dasar Organisasi

Urgensi penguraian Prinsip Dasar Organisasi ini tidak terlepas dari eksistensi proses peradilan pidana itu sendiri sebagai suatu sistem organisasi, yang notabeneanya memiliki ciri-ciri yang melekat pada tiap-tiap organisasi, yaitu :

- a) berorientasi pada pencapaian (perwujudan) tujuan, yaitu keadilan dan kebenaran ;
- b) perwujudan tujuan dilakukan melalui proses (mekanisme) yang tersusun secara hierarkhis dan sistematis ;
- c) terdiri dari komponen-komponen sebagai sub sistem dari organisasi, dan ;

- d) adanya aturan tertentu yang dijadikan dasar di dalam proses bekerjanya peradilan pidana.

Memahami hakikat dari sebuah organisasi, Alvin Gouldner dalam George F. Cole mengemukakan *"the two principal orientations that have been most prevalent in analyses of organizations, the "rational model" and the "natural system model".*<sup>280</sup> Kemudian dengan merujuk kepada pandangan Max Weber yang mengemukakan *"organization as an instrument...towards the realization of expressly announced group goal"*, Gouldner selanjutnya mengemukakan bahwa *"the rational model defines authority as an attribute of the office, as distinct from a relationship among the incumbents of formal positions".*<sup>281</sup>

Penekanan yang terdapat di dalam pandangan Gouldner terhadap model organisasi yang bersifat rasional, bahwa penataan terhadap aktivitas organisasi di dalam mencapai tujuan, didasarkan kepada kewenangan (*authority*) formal di dalam organisasi, yang menjadi dasar pembeda antara anggota-anggota organisasi. Beda halnya dengan model organisasi yang bersifat *"natural system"*, dimana terhadap model yang disebutkan terakhir ini, penekanan aktivitas organisasi di dalam mencapai tujuan didasarkan kepada bagaimana atau sejauhmana organisasi dan anggota organisasi dapat merespon dan menyesuaikan tindakan yang diambil dengan perkembangan atau kondisi-kondisi formal maupun informal yang mempengaruhi aktivitas

<sup>280</sup> George F. Cole, *Op.Cit.*, hal., 52.

<sup>281</sup> George F. Cole, *Ibid.*, hal., 52.

organisasi. Sebagaimana yang tergambar dalam pandangan Talcott Parsons dan Philip Selznick, yang mengemukakan :

*"this model (natural system model) recognizes that the realization of system goals is but one several important needs which the organizations fulfills. The emphasis is upon the adaptive responses that the systems makes to meet its needs since informal systems arise to meet that goals of both the organization and its actors".<sup>282</sup>*

Pemakaian salah satu model di atas tentunya akan menimbulkan konsekwensi-konsekwensi tertentu, yang selanjutnya menjadi karakteristik ataupun ciri-ciri yang melekat pada tiap-tiap model.

Sebagai contoh, adalah sebuah organisasi yang menekankan pada kewenangan (*authority*) formal di dalam menata aktivitas organisasi di dalam mencapai tujuan, memiliki karakteristik : a) keteraturan, b) efisiensi, dan c) bersifat *top down*, pengabaian terhadap persoalan-persoalan yang berkaitan dengan kualitas hasil, dalam arti kebenaran atau keabsahan dari hasil aktivitas tersebut diukur secara prosedural.

## 2) Model Administrasi Peradilan Pidana

Herbert L Packer mengemukakan dua bentuk model di dalam memahami bekerjanya peradilan pidana, yaitu :<sup>283</sup> *crime control model* dan *due process model*.

Karakteristik ataupun nilai-nilai dasar yang terdapat pada tiap-tiap model, yang kemudian menjadi dasar pembeda diantara model-model tersebut, dimungkinkan melekat pada mekanisme bekerjanya peradilan pidana

<sup>282</sup> George F. Cole, *Ibid.*, hal., 52.

<sup>283</sup> Lihat Herbert L. Packer, *The Limits of The Criminal Sanctions*, Stanford University Press, California, 1988, page., 153



pada satu negara. Oleh karenanya di dalam menempatkan proses peradilan pidana dari satu negara ke dalam salah satu model yang dikemukakan Packer di atas, hendaklah didasarkan kepada kecenderungan ataupun dominasi karakter yang ditunjukkannya.

Kondisi di atas tergambar dari ungkapan Packer dalam George F. Cole, pada saat menguraikan peradilan pidana Amerika Serikat, Yaitu

*Even though Packer describes his models as polar, he recognizes that the administration of justice operates within the environment of contemporary American Society ; it is therefore influenced by cultural forces which place limits on the lengths to which the models may be taken.*<sup>284</sup>

Selanjutnya dikemukakan oleh Packer, bahwa kekuatan kultural yang dimaksudkan tersebut, adalah :

- a) *Defenition of conduct that may be treated as criminal is separate from and prior to the process of indentifying and dealing with persons as criminals* (batasan terhadap tindakan yang disepakati sebagai kejahatan , adalah dengan memisahkan terlebih dahulu proses indentifikasi dengan penentuan seseorang sebagai penjahat)
- b) *The criminal process should be invoked only when a crime has been committed and there is a reasonable prospect of apprehending the perpretator ;*
- c) *The power of government to investigate and apprehend persons suspected of committing crimes is limeted, and ;*
- d) *Certain terms used within the system are based on the idea that the accused is not merely an object to be acted upon but on entity in the process who may force the administrators to demonstrate to an independent authority (judge and jury) that is quilty of the charges against him. (Bahasa Indonesia ; penulis).*<sup>285</sup>

Sementara karekteristik yang membedakan kedua model tesrebut, oleh

Packer disebutkan :

<sup>284</sup> George F. Cole, **Op.Cit.**, hal., 54. Bandingkan juga dengan pandangan Nonet dan Selznick dalam kutipan no. 262

<sup>285</sup> George F. Cole, **Ibid.**, hal., 54-55.

*Due process model of criminal administration with its emphasis on the rights of the individual, and criminal control model which sees the regulation of criminal conduct as the most important function of the judicial system (due process model terhadap (dari) administrasi (pengaturan) terhadap kejahatan, ianya ditekankan pada hak-hak yang bersifat individual, dan criminal control model menempatkan (memandang) peraturan terhadap kejahatan sebagai (memiliki) fungsi yang sangat penting terhadap sistem pengadilan) (Bahasa Indonesia ; penulis).<sup>286</sup>*

Berdasarkan kepada penekanan sebagaimana disebutkan di atas, selanjutnya Romli Atmasasmita dengan merujuk kepada pandangan Packer tersebut, sebagaimana dikemukakan oleh Slamet Haryadi, mengemukakan nilai-nilai yang melandasi kedua model tersebut, yaitu :

a) Nilai-nilai yang melandasi *crime control model* :

- (1) *Is based on the proposition that the repression to be performed by the criminal process (tindakan represif terhadap suatu kejahatan merupakan fungsi terpenting dari suatu proses peradilan) ;*
- (2) *The primary attention be paid to the efficiency with wich the criminal process operates to screen suspects, determine guilt, and secure appropriate dispositions of persons convicted of crime (perhatian utama harus ditujukan kepada efisiensi dari suatu penegakan hukum untuk menyeleksi tersangka, menetapkan kesalahannya, dan menjamin atau melindungi hak tersangka dalam proses peradilannya) ;*
- (3) *In order to operate succesfully, there must then be a premium on speed and finalty. The process must not be cluttered up with ceremonious rituals that do not advance the progress of case. Facts can be established more quickly through interrogation in a police station than trough the formal process of examination and cross examination in a court. The model that will operate succesfully on these presumptions must be an administrative, almost managerial, model (proses kriminal penegakan hukum harus dilaksanakan berdasarkan prinsip cepat (speedy) dan tuntas (finalty), dan model yang dapat mendukung penegakan hukum tersebut adalah model administratif dan menyerupai model managerial) ;*
- (4) *The presumption of guilts is what makes it possible for the system to deal efficiently with large number, as the crime*

<sup>286</sup> George F. Cole, *Ibid.*, hal., 54.

*control model demand* (asas praduga bersalah akan menyebabkan sistem ini dilaksanakan secara efisien), dan ;

- (5) *The criminal process thus must put special weight on the quality of administrative fact-finding. Restrictions on administrative fact-finding is consistent theme in the development of the crime control model. An administrative fact-finding process leading (a) to exoneration of suspect or (b) to the entry of a plea guilty* (proses penegakan hukum harus menitik beratkan kepada kualitas temuan-temuan fakta administratif, oleh karena temuan tersebut akan membawa ke arah (a) pembebasan seorang tersangka dari penuntutan, atau (b) kesediaan tersangka menyatakan dirinya bersalah (*plead of guilty*)).

b) Nilai-nilai yang melandasi *due process model* :

- (1) Kemungkinan adanya faktor “kelalaian yang sifatnya manusiawi” atau *human error* menyebabkan model ini menolak *informal fact finding process* sebagai cara untuk menetapkan secara definitif *factual guilt* seseorang. Model ini hanya mengutamakan *formal adjudicative* dan *adversary fact finding*. Hal ini berarti dalam setiap kasus tersangka harus diajukan ke muka pengadilan yang tidak memihak dan diperiksa sesudah tersangka memperoleh hak yang penuh untuk mengajukan pembelaan ;
- (2) Model ini menekankan kepada pencegahan (*preventive measure*) dan menghapuskan sejauh mungkin kesalahan mekanisme administrasi peradilan ;
- (3) Model ini beranggapan bahwa menempatkan individu secara utuh dan utama di dalam proses peradilan dan konsep pembatasan wewenang formal, sangat memperhatikan kombinasi stigma dan kehilangan kemerdekaan yang dianggap merupakan pencabutan hak asasi seseorang yang hanya dapat dilakukan oleh negara. Proses peradilan dipandang sebagai *coercive* (menekan), *restricting* (membatasi), dan merendahkan martabat (*demeaning*). Proses peradilan harus dikendalikan agar dapat dicegah penggunaannya sampai titik optimum karena kekuasaan cenderung disalahgunakan atau memiliki potensi untuk menempatkan individu pada kekuasaan yang koersif dari negara ;
- (4) Model ini bertitik tolak dari nilai yang bersifat anti terhadap kekuasaan, sehingga model ini teguh memegang doktrin *legal guilt*. Doktrin ini memiliki konsep sebagai berikut : a) seorang dianggap bersalah apabila penetapan kesalahannya dilakukan secara prosedural dan dilakukan oleh mereka yang memiliki kewenangan untuk tugas tersebut, b) seseorang tidak dapat dianggap bersalah sekalipun kenyataannya akan memberatkan jika perlindungan hukum yang diberikan undang-undang kepada

orang yang bersangkutan tidak efektif. Penetapan kesalahan seseorang hanya dapat dilakukan oleh pengadilan yang tidak memihak, dalam konsep *legal guilt* ini terkandung asas praduga tak bersalah (*presumption of innocence*). *Factually guilty* tidak sama dengan *legally guilty*, *factually guilty* mungkin saja *legally guilty* ;

- (5) Gagasan persamaan di muka hukum atau *equqlity before the law* lebih diutamakan, berarti pemerintah harus menyediakan fasilitas yang sama untuk setiap orang yang berurusan dengan hukum. Kewajiban pemerintah adalah menjamin bahwa ketidakmampuan secara ekonomis seseorang tersangka tidak akan menghalangi haknya untuk membela dirinya di muka pengadilan. Tujuan khusus dari *due process model*, adalah sekurang-kurangnya melindungi mereka yang faktual tidak bersalah (*factually innocence*) sama dengan menuntut mereka yang faktual bersalah (*factually guilty*), dan ;
- (6) *Due process model* lebih mengutamakan kesusilaan dan kegunaan sanksi pidana (*criminal sanction*).<sup>287</sup>

Beda halnya dengan model peradilan pidana (*criminal justice model*)

yang dikemukakan oleh Michael King, di samping *crime control model* dan *due process model*, King menambahkan model-model lain, dengan karakteristik sebagaimana tergambar dalam ragaan 13 berikut ini :<sup>288</sup>

**RAGAN 13**  
**MODEL PERADILAN PIDANA DAN KARAKTERISTIK**  
**MENURUT MICHAEL KING**

NO	MODEL PERADILAN	KARAKTERISTIK PERADILAN	
		FUNGSI SOSIAL	PERADILAN
01	DUE PROCESS MODEL	JUSTICE (KEADILAN)	1. Persamaan di muka hukum ; 2. Perlindungan hukum bagi terasangka/terdakwa ; 3. Kekuasaan yang dibatasi dan; 4. Praduga tak bersalah.
02	CRIME	PUNISHMENT	1. Kurangnya pengendalian oleh hukum ;

<sup>287</sup> Slamet Haryadi, **Kinerja Organisasi Peradilan Pidana Dalam Kaitan Pemeriksaan Pra-Peradilan**, Tesis Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fak. Hukum UNDIP, Semarang, 1999, hal., 122-124.

<sup>288</sup> Lihat Harkristuti Harkrisnowo, **Kekerasan Terhadap Perempuan ; Tinjauan Dari Segi Kriminologi Dan Hukum**, Makalah Disampaikan Pada Penataran Nasional Hukum Pidana Dan Kriminologi, Hotel Grasia, 23-30 Nopember 1998, Fak. Hukum UNDIP, Semarang, hal., 24

	CONTROL MODEL	PENGHUKUMAN	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Praduga bersalah yang implisit ;</li> <li>3. Tingkat penghukuman yang tinggi ;</li> <li>4. Pengalaman yang tak menyenangkan, dan ;</li> <li>5. dukungan pada kepolisian.</li> </ol>
03	MEDICAL MODEL	REHABILITATION (PERBAIKAN)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prosedur pengumpulan informasi ;</li> <li>2. individualisasi ;</li> <li>3. Asumsi pembinaan ;</li> <li>4. Diskresi pembuat keputusan ;</li> <li>5. Keahlian pembuat keputusan ;</li> <li>6. Pengenduran aturan formal</li> </ol>
04	BUREAU- CRATIC	MGT OF CRIME AND CRIMINAL	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Independen dari politik ;</li> <li>2. Kecepatan &amp; efisiensi ;</li> <li>3. Pentingnya rekaman data ;</li> <li>4. Minimisasi konflik ;</li> <li>5. Minimisasi pengeluaran dana ;</li> <li>6. Pembagian kerja yg ekonomis</li> </ol>
05	STATUS PASSAGE	DENUCIATION AND DEGRADATION	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mempermalukan tersangka / terdakwa di muka publik ;</li> <li>2. Nilai peradilan sama dengan nilai masyarakat, dan ;</li> <li>3. Kontrol para pembuat keputusan atas proses.</li> </ol>
06	POWER	MAINTENANCE OF CLASS DOMINATION	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penegakan kembali nilai klas ;</li> <li>2. Pengucilan tersangka dan/atau terdakwa ;</li> <li>3. Refleksi dari masalah konflik klas ;</li> <li>4. Perbedaan antara yang mengadili dan yang diadili ;</li> <li>5. Paradoks dan kontradiksi antara retorika dan kinerja.</li> </ol>

Sumber : Diolah dari data sekunder

Penempatan salah satu model tersebut di dalam satu sistem peradilan pidana tentunya akan memberikan implikasi terhadap mekanisme (proses) peradilan pidana yang berjalan. Kemudian menurut hemat penulis, suatu model yang ditetapkan secara yuridis dimungkinkan dalam penerapannya yang tergambar adalah justru karakteristik dari model yang lain. Oleh karenanya penguraian fenomena administrasi peradilan pidana Indonesia, khususnya dalam penanggulangan kejahatan struktural berikut ini disandarkan kepada dua konsep realitas yang ada (yaitu konsepsional dan fenomena).

**Pertama**, secara konsepsional atau berdasarkan kepada peraturan perundang-undangan hukum pidana yang ada, ditemukan beberapa sifat pengaturan, yaitu :

- a) Pengaturan terhadap mekanisme peradilan pidana yang berjalan bersifat prosedural, disusun secara sistematis, dengan tahapan-tahapan yang bersifat hirarkhis, mulai dari tingak penyelidikan/penyidikan sampai kepada pelaksanaan putusan pengadilan ;
- b) Diantara tahapan yang satu dengan yang lain, terdapat pengaturan yang bersifat evaluasi terhadap kinerja dan hasil yang dirumuskan pada tahapan sebelumnya. Seperti evaluasi terhadap aktivitas penyidikan dan penuntutan melalui lembaga pra-peradilan dan pra-penuntutan, dan evaluasi terhadap putusan hakim pada tingkat tertentu terdapat upaya hukum biasa (banding dan kasasi) maupun upaya hukum istimewa (peninjauan kembali ; *herziening*) ;
- c) Diakui dan diaturnya kesempatan bagi tersangka atau terdakwa, dan juga saksi untuk mengakui ataupun tidak mengakui hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh pihak penyidik, yang tertuang dalam BAP, maupun atas pernyataan hakim di dalam proses peradilan yang berjalan (hak ingkar ; Pasal 28 ayat (1) UU.No. 14 Tahun 1970 jo Pasal 163 KUHAP) ;
- d) Perlindungan akan hak asasi tersangka/terdakwa/terpidana, yang diatur dalam tiap-tiap tahapan proses peradilan pidana.. Seperti pemberian kewajiban bagi pemerintah untuk menyediakan penasehat hukum bagi tersangka/terdakwa yang tidak mampu, perlakuan secara manusiawi,

dan hak-hak lain yang berorientasi kepada pemberian perlindungan, yaitu :

- (1) asas pra-duga tak bersalah ;
  - (2) perlakuan yang sama di depan hukum ;
  - (3) perlindungan dari tindakan kesewenang-wenangan ;
  - (4) diproses secara cepat, dan ;
  - (5) ganti rugi dan rehabilitasi.
- e) Orientasi pengaturan diarahkan kepada tercapainya tertib organisasi dan administrasi dalam proses peradilan pidana dalam rangka efisiensi dan efektivitas.

Karakteristik substansi pengaturan sebagaimana dikemukakan di atas, bila dikaitkan dengan karakteristik dari beberapa model administrasi peradilan pidana yang telah dikemukakan sebelumnya, menunjukkan bahwa secara konseptual, model administrasi peradilan pidana Indonesia cenderung mengarah kepada *due process model*. Namun ini bukan berarti sudah merupakan patokan untuk mengatakan bahwa model tersebut adalah model administrasi peradilan pidana Indonesia. Dilatarbelakangi oleh adanya bentuk-bentuk lain yang secara konseptual berkaitan dengan pengaturan bekerjanya proses peradilan pidana, khususnya yang menyangkut interaksi antara lembaga yang merupakan sub sistem dari SPP (CJS), dan dengan kekuasaan pemerintah, yang mana bentuk pengaturan tersebut merupakan karakteristik dari model administrasi peradilan yang lain (di luar *due process model*), hal ini

membuka kemungkinan untuk terjadinya pergeseran dari model yang secara konseptual digambarkan tersebut.

Bentuk lain dari pengaturan yang berkaitan bekerjanya peradilan pidana, yang dimaksudkan antara lain, adalah :

- a) pengaturan kewenangan presiden dalam kejahatan-kejahatan tertentu untuk menentukan bekerja tidaknya proses peradilan pidana, sebagai proses yang dilalui untuk penyelesaian kejahatan tersebut ;
- b) diskresi yang diberikan kepada aparat yang merupakan unsur SPP,
- c) pengaturan struktur lembaga yang merupakan komponen dari SPP.

**Kedua**, adalah model administrasi peradilan pidana yang digambarkan oleh praktek bekerjanya peradilan pidana.

Pada uraian terdahulu telah dikemukakan, bahwa peradilan pidana merupakan proses 'bekerjanya sebuah' sistem, yaitu Sistem Peradilan Pidana (SPP). Oleh karenanya kinerja yang ditunjukkan adalah kinerja dari sub sistem bukan kinerja sub sistem, yang cenderung berorientasi kepada kepentingan lembaga.

Fenomena bekerjanya lembaga (sub sistem) dari SPP Indonesia yang cenderung kurang bersifat "harmonis" atau "tidak sinkron", dimana masing-masing lembaga terkesan bekerja secara "mandiri" atau untuk kepentingan institusi-nya sendiri, bahkan di dalam kasus kasus kejahatan tertentu terkadang "diwarnai" dengan timbulnya konflik diantara lembaga tersebut, khususnya dalam hal kewenangan (kompetensi) yang dimiliki. Seperti konflik kewenangan antara Polri dengan TNI-AL dalam proses penyelesaian kasus pencurian ikan di lautan Halmahera Tengah, konflik



Polri dengan Kejaksaan dalam kasus Nyo Beng Seng (als. Engsang), dan penanganan kasus dugaan (isu) korupsi dari tiga Mantan Direktur Bank Indonesia, yang menjadi bahan pembicaraan hangat dan berita utama di beberapa media, pada awal tahun 1998. Kemudian orientasi prosedural yang mewarnai kinerja aparat (lembaga) peradilan pidana, yang pada dasarnya diarahkan kepada pencapaian efisiensi atau efektivitas, ternyata menggambarkan sosok yang sebaliknya, yaitu :

- a) penyimpangan terhadap beberapa prosedur yang telah ditetapkan, dalam proses peradilan pidana yang berjalan ;
- b) kejaran efisiensi yang berwujud kepada tindakan represif atau pelanggaran terhadap nilai-nilai kemanusiaan, dan ;
- c) pengeyampingan nilai-nilai dan fakta-fakta sosial yang sebenarnya dapat dipergunakan sebagai “alat bantu” di dalam mengungkap dan memproses suatu kejahatan tertentu.

Bias yang dimunculkan dari orientasi prosedural tersebut, di samping kepada munculnya keadilan dan kebenaran yang bersifat prosedural, juga menyebabkan sulitnya lembaga peradilan pidana di dalam mengungkap kasus-kasus kejahatan struktural. Karena untuk klasifikasi kejahatan struktural tersebut dominan pemegang kekuasaan mempergunakan legitimasi dan justifikasi yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan tertentu, sehingga ia “kebal” akan tuntutan hukum.

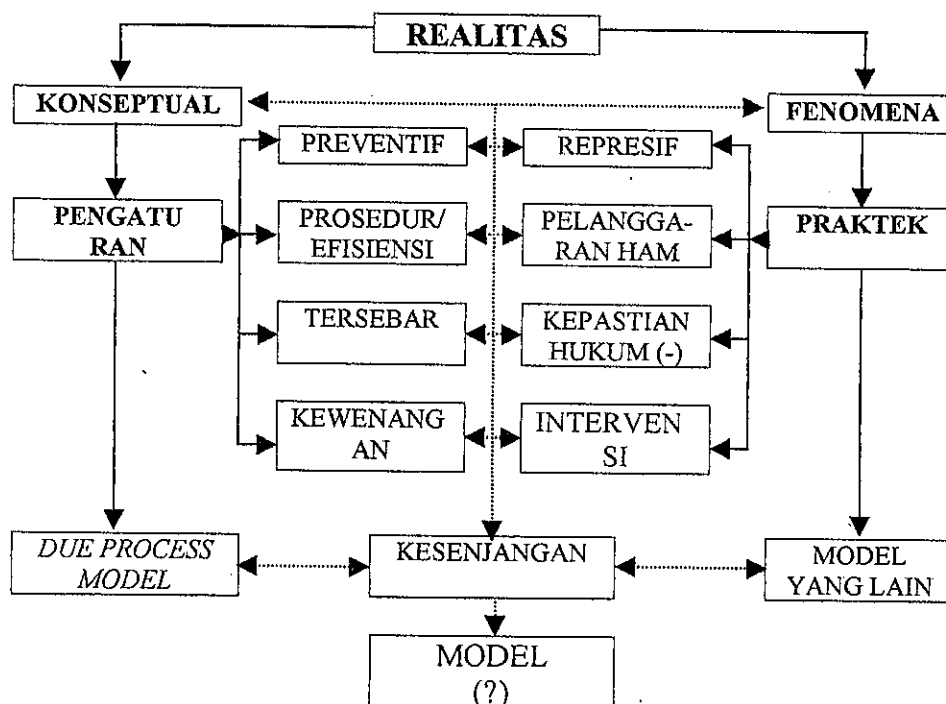
Fenomena lain yang muncul dalam praktek peradilan pidana Indonesia, adalah :

- a) Pemahaman dari masing-masing aparat peradilan pidana terhadap hubungan diantara sesamanya, yang masih berorientasi kepada hubungan struktural, yang menempatkan komponen peradilan pidana pada tahapan berikutnya memandang komponen yang ada sebelum tahapan itu terjadi sebagai bawahan, bukan dalam “kesejajaran” ;
- b) Diskriminasi dalam proses peradilan pidana, baik itu ditunjukkan melalui sikap atau tindakan aparat, maupun yang digambarkan oleh kualitas putusan yang dijatuhkan ;
- c) Kurang atau tidak adanya transparansi peradilan pidana Indonesia, khususnya di dalam memeriksa dan mengadili kejahatan-kejahatan yang melibatkan struktur kekuasaan, sehingga tidak diketahui hasil akhirnya (*dark number*), dan ;
- d) Munculnya ma... peradilan yang menempatkan faktor-faktor financial sebagai landasan utama dalam proses penjatuhan putusan.

Karakteristik bekerjanya peradilan pidana Indonesia, yang bermuara kepada pergeseran hakikat dari eksistensi keberadaan lembaga yang merupakan komponen dari peradilan pidana, menunjukkan adanya pergeseran model administrasi yang tergambar secara konseptual dengan model administrasi yang terwujud di dalam prakteknya.

Dalam ragaan 14 berikut digambarkan pergeseran model administrasi konseptual kepada model administrasi fenomena, yang selanjutnya menimbulkan satu model baru.

**RAGAN 14**  
**PROSES PERGESERAN MODEL ADMINISTRASI**  
**KONSEPTUAL KE FENOMENA**



Sumber : Diolah Dari Data Primer

Berangkat dari model administrasi penegakan hukum pidana, baik yang tergambar di dalam analisis terhadap peraturan perundang-undangan, dan penerapan perundang-undangan hukum pidana, yang meliputi fenomena kinerja aparat (lembaga) peradilan pidana, yang dalam kenyataannya masih menunjukkan dominasi keterlibatan atau campur tangan kekuasaan pemerintahan, maka dengan berorientasi kepada model bentuk ataupun sistem pemerintahan yang ada, penulis sampai pada satu kesimpulan, bahwa model administrasi penegakan hukum pidana Indonesia dalam penanggulangan kejahatan struktural, yang menunjukkan karakteristik :

*Ragan 15*  
*Posta Reformasi*

1. pengaturan kejahatan struktural yang dominan didasarkan kepada perbuatan melawan hukum dan penyalahgunaan kekuasaan dan/atau kewenangan ;
2. menunjukkan sistem kerja yang tertutup (*closed system*) ;
3. bersifat *top down* atau bekerja atas perintah atasan ;
4. bersifat diskriminatif dan tidak transparan dalam proses ;
5. mengutamakan prosedural, dan ;
6. minimnya kuantitas kejahatan struktural yang berhasil diproses.

Bahwa model administrasi penegakan hukum pidana Indonesia cenderung menunjukkan “model despotik” dan/atau “totaliter”.

### **C. Faktor Faktor Yang Mempengaruhi Terbentuknya Model Administrasi Penegakan Hukum Pidana Indonesia Dalam Penanggulangan Kejahatan Struktural**

Kata “faktor” dipergunakan guna menyebutkan keadaan-keadaan yang mempengaruhi terciptanya suatu keadaan tertentu. Oleh karenanya, yang dimaksudkan faktor di sini, adalah keadaan-keadaan yang mempengaruhi terbentuknya model administrasi penegakan hukum pidana Indonesia yang cenderung bersifat “despotik”,<sup>289</sup> dalam upaya penanggulangan kejahatan struktural. Selanjutnya dapat dikemukakan, bahwa terbentuknya model administrasi penegakan hukum pidana, bukanlah dengan sendirinya, tetapi dibentuk atas dasar realitas yang tergambar dalam penegakan hukum pidana, sehingga model administrasi penegakan hukum pidana yang tercipta, bukan merupakan model yang bersifat “baku” atau “absolut”, tetapi model tersebut dimungkinkan untuk berubah (dirubah), sejalan dengan perubahan yang terjadi pada kondisi yang mempengaruhinya.

Berikut dikemukakan faktor yang berasal dari suatu kondisi atau keadaan yang mengakibatkan “bias” terhadap sistem penegakan hukum pidana, yaitu dominasi kekuasaan, yang meliputi :

#### **1. Dominasi Kekuasaan Di Bidang Perundang-Undangan**

Penulis tidak mengingkari bahwa perundang-undangan merupakan hasil “produk politik”, karena memang ianya ditetapkan oleh lembaga-lembaga politik yang memang secara yuridis-konstitusional diberikan kewenangan untuk itu. Tetapi

<sup>289</sup> Istilah “despotik” merupakan istilah yang dipergunakan Franz Magnis Suseno, dengan merujuk kepada pandangan Thomas Aquinas, di dalam menggambarkan (menyebutkan) sistem pemerintahan yang dijalankan atas dasar kekuasaan (*power*). Lihat Franz Magnis Suseno, *Op.Cit.*, hal., 6.

haruskah kita mengakui sepenuhnya, bahwa produk perundang-undangan tersebut “murni” sebagai produk politik ? Menurut hemat penulis tidaklah demikian Karena membicarakan “produk”, termasuk juga di dalamnya membicarakan bahan, alat, proses, dan kepentingan serta kebutuhan yang dituju dari produk yang dihasilkan. Bahan dan kebutuhan yang dimaksudkan, adalah unsur (sosial, budaya, dan politik). Terlebih lagi bila yang dijadikan patokan adalah eksistensi lembaga-lembaga yang berwenang menetapkan peraturan perundang-undangan, yang merupakan “wakil” atau “perpanjangan tangan” dari dua kepentinganyang berbeda, yaitu : kepentingan politik pemerintah dan kepentingan sosial

Gambaran ketidakseimbangan posisi DPR dengan Pemerintah, yang diciptakan oleh regim Orde Baru telah menempatkan DPR pada posisi yang “bergeser” dari fungsi dan tugasnya yang sebenarnya. DPR lebih cenderung menjadi salah satu “instrumen politik pemerintah” untuk mendukung “segala kebijakan” yang ditetapkan pemerintah.

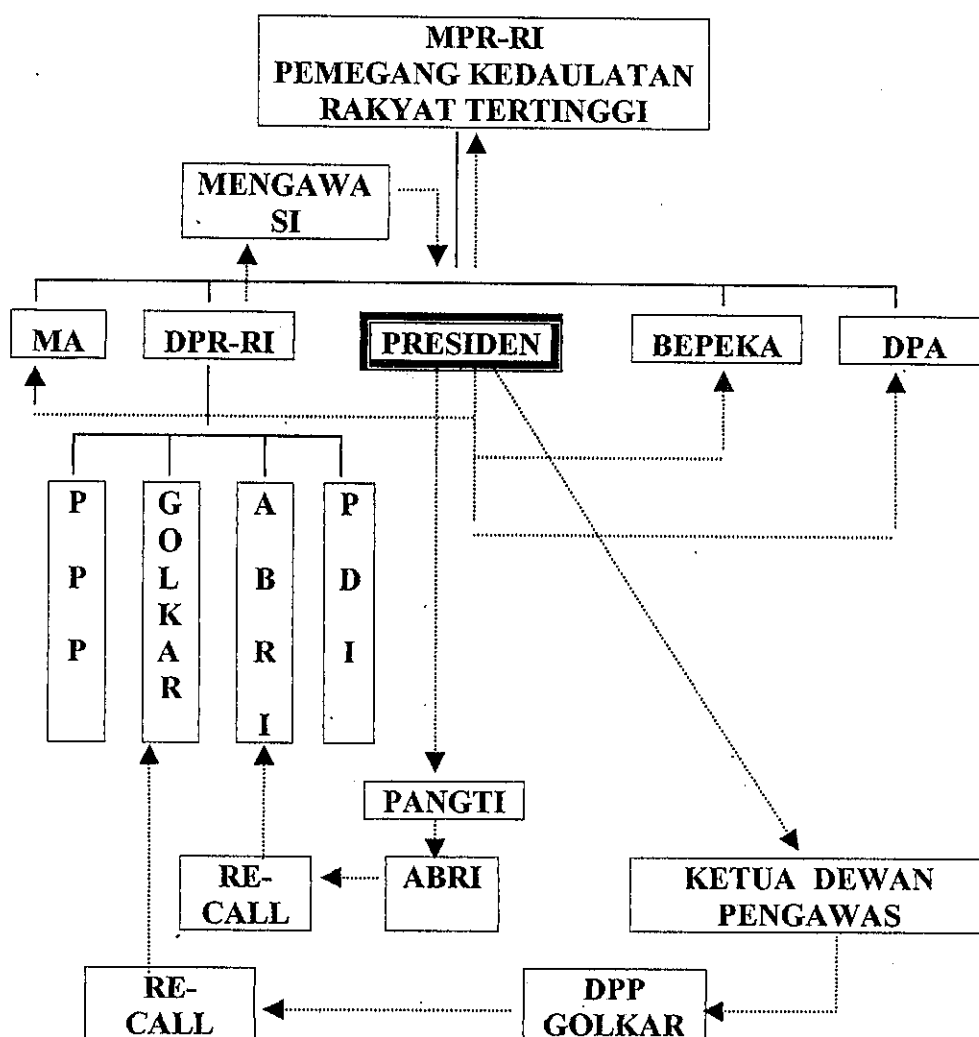
Intervensi Presiden yang menyebabkan DPR “kehilangan jati diri” digambarkan dalam ragaan 15 berikut ini :

Ragaan 15 tersebut menunjukkan dimungkinkannya Presiden melakukan intervensi dikarenakan di luar kedudukannya sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, presiden juga “diberi kesempatan” untuk menduduki “jabatan strategis” di dalam bebera organisasi yang merupakan komponen dari DPR (yaitu, Golkar dan ABRI), yang kemudian “memberikan kewenangan” bagi presiden untuk

- a. mengendalikan (mengarahkan) Golkar dan ABRI ;
- b. mengendalikan (mengarahkan) anggota Golkar dan anggota ABRI yang duduk di DPR, dan ;

- c. mengendalikan (mengarahkan) DPR melalui anggota DPR yang berasal dari Golkar dan ABRI.

**RAGAN 15**  
**ALUR INTERVENSI PRESIDEN PADA MASA REGIM ORDE BARU**  
**TERHADAP LEMBAGA TERTINGGI DAN TINGGI NEGARA**



Sumber : Diolah Dari Data Sekunder (BPKP ; 1999)

Keterangan : ————— ; Garis Struktural Lembaga Negara  
 - - - - -> ; Intervensi Presiden

Kewenangan presiden yang menjadi “momok” atau “ancaman” bagi anggota DPR, selanjutnya menjadikan anggota DPR bersifat apathis, pasif, dan tidak inspiratif, yang membuat DPR *taken for granted* terhadap usul atau rancangan

kebijakan di bidang perundang-undangan yang datang dari pemerintah. Fenomena sedemikian digambarkan oleh :

- a. "Kecilnya" prosentase produk perundang-undangan yang dihasilkan atas dasar usul ataupun prakarsa dari DPR ;
- b. Kuantitas peraturan perundang-undangan yang bersifat "kelembagaan" dalam arti yang mengatur struktur, kewenangan, dan mekanisme kerja lembaga lebih besar prosentasenya dibandingkan dengan masyarakat ;
- c. Tidak sedikit peraturan perundang-undangan yang pada hakikatnya menyimpang, karena memberikan kesempatan ataupun legitimasi terhadap tindakan-tindakan yang menyimpang.

Tulisan ini tidak mengenyampingkan, bahwa terdapat faktor lain di luar dominasi kekuasaan di bidang perundang-undangan, yang menyebabkan lemahnya kualitas substansial dari produk peraturan perundang-undangan, karena memiliki karakteristik :

- a. Bersifat monopolistik, yang hanya menguntungkan kekuasaan dan kelompok-kelompok yang berhubungan dekat dengan kekuasaan ;
- b. Bersifat diskriminatif, yang hanya mempunyai kekuatan mengikat dan memaksa untuk diterapkan bagi kelompok-kelompok masyarakat tertentu, yang tidak mempunyai "hubungan" dengan kekuasaan ;
- c. Mempunyai "nilai" atau "kepentingan" politik yang cukup tinggi dibandingkan dengan "nilai" atau "kepentingan" sosial, dan ;
- d. Memiliki banyak celah, seperti ketidak jelasan di dalam perumusan, yang mengakibatkan terbukanya kemungkinan bagi "setiap orang" untuk menafsirkan



sesuai dengan pemikiran sendiri, dan mempergunakan ketidak jelasan perumusan tersebut untuk “kepentingan” tertentu.

Faktor-faktor lain yang dimaksudkan tersebut, adalah :

**Pertama**, lemahnya Sumber Daya Manusia (SDM) anggota DPR, yang menyebabkan “tidak maksimalnya” DPR memfungsionalisasikan hak-haknya. Kemudian “moralitas” dan “mentalitas” yang “kurang baik”, yang hanya berorientasi kepada perolehan material dari sebuah “proyek” pembentukan peraturan perundang-undangan, tanpa mau “memeras keringat ataupun pemikiran” di dalam atau untuk merumuskan substansi dari perundang-undangan yang dibentuk. Proses perumusan peraturan perundang-undangan hanya sekedar memenuhi persyaratan prosedural.

**Kedua**, dikarenakan dalam proses “kurang” mengikutsertakan pihak-pihak di luar lingkungan pemerintahan. Walaupun pihak-pihak tersebut diikutsertakan dalam proses pembahasan dan perumusan substansi suatu perundang-undangan, di samping untuk menciptakan “opini” atau “pandangan” yang positif dari masyarakat, juga menunjukkan bahwa keterlibatan kalangan akademis dan lembaga sosial masyarakat tersebut tidak mempunyai kekuatan mengikat, tergantung kepada “kebutuhan penguasa”. Ini ditunjukkan oleh seringnya hasil-hasil telaah akademis yang dihasilkan “mental” bila bertentangan dengan kepentingan politik pemerintah (penguasa).

**Ketiga**, “kurangnya” analisis yang bersifat “komprehensif” dan “multidisipliner”, serta penyesuaian dengan kondisi (kebutuhan) riil masyarakat. Penelaahan cenderung bersandar kepada substansi peraturan perundang-undangan yang telah ada sebelumnya. Hal ini terlihat, pada saat “Kabinet Reformasi” di

bawah pemerintahan Habibie melakukan pencabutan terhadap UU.No.11/PNPS/1963, tentang Subversi, yaitu dengan menetapkan UU.No. 20 Tahun 1999, yang kemudian menimbulkan “polemik”, karena pencabutan tersebut, oleh “sebagian kalangan” dianggap bersifat “formal”, bukan “substansial”. Oleh karenanya, bila UU.No. 11/PNPS/1963 tersebut dicabut, bukan berarti pengaturan subversi tidak ada, melainkan tetap ada. Namun yang dipergunakan adalah KUHP (*WVS*) . Kondisi ini diperjelas lagi dengan ditetapkannya UU.No. 27 Tahun 1999, tentang Perubahan Kitab Undang-undang Hukum Pidana Yang Berkaitan Dengan Keamanan Negara, yang bersifat “penambahan” terhadap beberapa pasal-pasal KUHP.

**Keempat**, penempatan persoalan mendasar dari materi perundang-undangan pada posisi yang “kurang startegis”, menyebabkan keberadaannya kurang diperhatikan. Seperti penempatan “latar belakang” dan “tujuan”, yang berdasarkan Lampiran I Keppres No. 44 Tahun 1999, tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan Dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Dan Rancangan Keputusan Presiden (19 Mei 1999), ditempatkan pada bagian konsideran, yang kemudian diuraikan di bagian penjelasan, ada baiknya untuk diperhatikan kembali. Karena bagian ini jarang diperhatikan oleh “sebagian orang” yang lebih cenderung melihat rumusan pasal-pasal yang “dibutuhkannya”, sementara latar belakang dan tujuan perundang-undangan memuat pokok-pokok pemikiran mendasar.

**Kelima**, perumusan sanksi yang “kurang efektif”, seperti terlalu ringan, hanya berorientasi kepada pembalasan, menghilangkan sifat pembinaan, dan tidak disertai dengan pedoman untuk melaksanakan sanksi pidana tersebut. KUHP (*WVS*) hanya mengatur dan menerangkan tentang kondisi ataupun keadaan yang memperberat, meringankan, dan menghapuskan pertanggung jawaban pidana.

**Keenam**, “kurang efektifnya” evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang telah dihasilkan, baik itu sebelum diterapkan maupun pada saat penerapannya, baik itu *judicial review* dari Mahkamah Agung (MA) maupun evaluasi dari DPR, yang mengakibatkan beberapa produk perundang-undangan masih diberlakukan dan dipertahankan keberadaannya, walaupun :

- a. tidak sesuai dengan nilai-nilai kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara Indonesia ;
- b. tidak sejalan dengan perubahan dan perkembangan nilai-nilai kehidupan nasional maupun nilai-nilai yang diakui oleh bangsa-bangsa beradab ;
- c. tidak sesuai dengan situasi dan kondisi riil bangsa Indonesia ;
- d. bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, baik itu yang lebih tinggi tingkatannya maupun yang sederajat, dan ;
- e. memberikan kesempatan bagi pihak-pihak tertentu untuk mempergunakannya sebagai landasan yang melegitimasi atau menjustifikasi tindakan-tindakan yang merugikan dan membahayakan kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara Indonesia.

Mahkamah Agung (MA) yang berdasarkan UU.No. 14 Tahun 1985, tentang Mahkamah Agung (30 Desember 1985) diberi kewenangan untuk melakukan *judicial review*, seperti dirumuskan dalam Pasal 31 yang berbunyi :

#### Pasal 31

- (1) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji secara materiil hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.
- (2) Mahkamah Agung berwenang menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah daripada undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (3) Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan perundang-undangan tersebut dapat diambil berhubungan dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi. Pencabutan peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah tersebut, dilakukan segera oleh instansi yang bersangkutan.

Dalam prakteknya kewenangan *judicial review* tersebut tidak maksimal diterapkan oleh MA. Karena bila *judicial review* MA tersebut secara efektif diberlakukan, tentunya keberadaan sejumlah peraturan perundangan-undangan yang bersifat bias dapat secepatnya diantisipasi.

Faktor-faktor yang menyebabkan tidak efektifnya *judicial review* MA pada masa kekuasaan regim Orde Baru, dikarenakan :

- a. Mahkamah Agung lebih disibukkan dengan pekerjaan-pekerjaan rutinitas, yaitu memproses perkara-perkara yang masuk pada tingkat kasasi, untuk mencegah terjadinya penumpukan perkara ;
- b. Bahwa pengaturan kewenangan *judicial review* sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 31 tersebut, sekaligus membatasi pergerakan MA untuk melakukan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang ada, seperti :

- 1) hanya dibatasi pada peraturan perundang-undangan yang tingkatannya berada di bawah undang-undang ;

Dengan dibatasinya *judicial review* M.A. hanya terhadap perundang-undangan yang tingkatannya berada di bawah undang-undang, menunjukkan bahwa M.A. harus tunduk kepada ketentuan undang-undang. Sementara undang-undang adalah cerminan kemauan politik dari lembaga perumus dan pembentuknya. Dengan demikian, secara implisit sama halnya M.A. tunduk/patuh kepada keinginan politik pemerintah. Oleh karenanya, bila M.A. tidak diberikan kesempatan untuk melakukan evaluasi terhadap undang-undang tertentu yang menyangkut keberadaannya, maka walaupun kedudukan M.A. dan lembaga peradilan yang berada di bawah pengawasan M.A. sudah mandiri (UU. No. 35 Tahun 1999), maka kemandirian ini bukanlah merupakan kemandirian yang sebenarnya, melainkan “kemandirian yang sumir”. Karena intervensi atau campur tangan pemerintah.

- 2) Hanya terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perkara yang diproses, dan dilakukan setelah pengajuan kasasi dilakukan.

Merujuk kepada poin 2 ini, maka selanjutnya dapat dikemukakan, bahwa :

- a) kondisi suatu produk perundang-undangan di bawah undang-undang, walaupun substansinya bertentangan dengan undang-undang, akan tetapi tidak menimbulkan masalah ataupun persoalan, maka M.A. tidak dapat melakukan evaluasi dan menetapkan pembatalannya, dan ;
- b) dengan persyaratan setelah munculnya perkara, maka baru M.A. dapat mengevaluasi dan menetapkan pencabutan perundang-undangan tertentu,

menunjukkan bahwa sifat *judicial review* dari M.A. tidak bersifat preventif, melainkan “represif”.

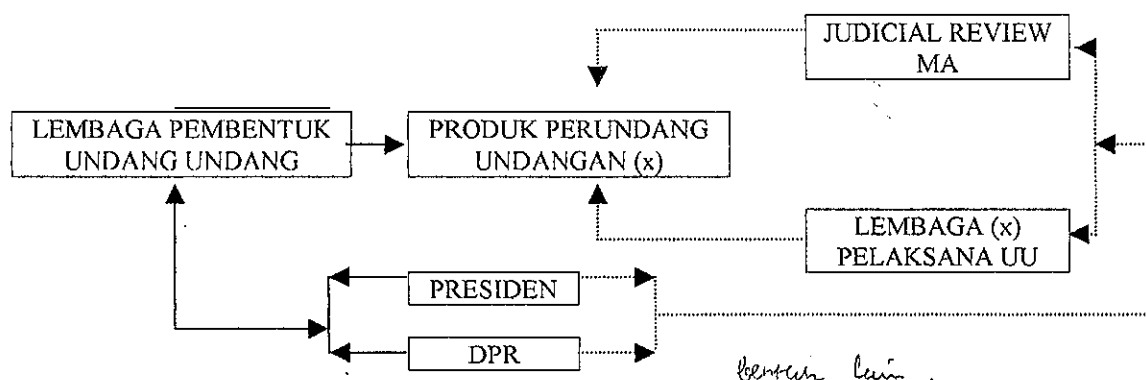
Di samping *judicial review* dari MA yang tergambar “lemah”, muncul dan bertahannya suatu perundang-undangan tertentu yang bersifat “bias”, pada kenyataannya juga disebabkan oleh “lemah” dan/atau “tidak efektif”-nya fungsi pengawasan atau evaluasi dari lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan (Pemerintah dan DPR). Kondisi ini dikarenakan adanya “anggapan”, bahwa tugas dan tanggung jawab lembaga telah selesai pada saat produk perundang-undangan tertentu telah dirumuskan dan ditetapkan.

Fenomena pengawasan atau evaluasi yang sedemikian ini, diperoleh dari :

- a. minimnya standar atau ukuran-ukuran yang ditetapkan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan, yang dirumuskan dan ditetapkan bersamaan dengan penetapan peraturan perundang-undangan yang ada, dan yang dapat dijadikan pedoman penilaian efektivitas dari peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan, dan ;
- b. orientasi lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan yang kemudian dominan diarahkan kepada pengawasan atau evaluasi terhadap kinerja aparat atau lembaga yang disertai tugas dan tanggung jawab untuk mengaktualisasikan ketentuan perundang-undangan yang telah ditetapkan.

Dalam ragaan yang sederhana penyimpangan pengawasan dan evaluasi tersebut, digambarkan sebagai berikut :

**RAGAN, 16**  
**FENOMENA PENGAWASAN/DAN/ATAU EVALUASI**  
**DIBIDANG PERUNDANG-UNDANGAN**



Sumber : Diolah Dari Data Primer dan Data Sekunder 1999

Keterangan : ; Kewenangan perumusan/penetapan UU  
 ; Fenomena pengawasan/evaluasi

**Ketujuh**, efektivitas penerapan peraturan perundang-undangan juga tidak dapat dilepaskan dari “peran serta” masyarakat. Peran serta masyarakat di sini meliputi pengetahuan dan pemahaman masyarakat terhadap hakikat (makna) dari peraturan perundang-undangan yang ditetapkan. Tingkat pengetahuan dan pemahaman memberikan pengaruh terhadap tingkat kesadaran dan ketaatan masyarakat, dan juga untuk melakukan koreksi terhadap eksistensi peraturan perundang-undangan.

Sosialisasi peraturan perundang-undangan di dalam masyarakat dominan ditujukan terhadap “konflik” yang terjadi, masih minim terhadap upaya peningkatan pengetahuan dan pemahaman masyarakat terhadap makna dari suatu peraturan perundang-undangan tertentu yang ada. Kondisi sedemikian ini di samping menimbulkan “keterkejutan” yang kemudian diwujudkan dalam bentuk

“protes”, juga berakibat lemahnya kontrol sosial masyarakat terhadap eksistensi peraturan perundang-undangan.

**Kedelapan**, kurangnya “selektivitas” lembaga perumus dan pembentuk perundang-undangan terhadap isu (tuntutan) yang berkembang di tengah-tengah masyarakat, sehingga memunculkan kebijakan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan kebutuhan riil (nyata) yang ada di tengah-tengah masyarakat. Sehubungan dengan kondisi ini, diperoleh gambaran, bahwa adanya persamaan diantara kebijakan di bidang perundang-undangan pada masa Orde Baru dengan Orde Reformasi, yaitu “bahwa penetapan suatu produk perundang-undangan, masih didominasi oleh kondisi (situasi) dan kepentingan politik pemerintah”. Bila pada masa Orde Baru, kondisi kebijakan di bidang perundang-undangan, dominan ditetapkan atas dasar kepentingan lembaga pemerintahan, sementara pada masa Orde Reformasi, suatu perundang-undangan tertentu, seakan-akan dibentuk dan ditetapkan atas dasar kebutuhan (tuntutan) masyarakat, akan tetapi sebenarnya terkandung kebijakan pemerintah untuk mengalihkan tuntutan utama masyarakat.

Gambaran atas fenomena kebijakan di bidang perundang-undangan pada masa Orde Reformasi, secara sederhana digambarkan dalam ragaan 17 berikut ini :



## 2. Dominasi Kekuasaan Dalam Penerapan Hukum Pidana

Terdapat dua fenomena ataupun gambaran yang keberadaannya saling bertolak belakang (kontrafersial) dan juga tidak seimbang, berkaitan dengan penerapan hukum pidana (proses peradilan pidana) Indonesia dalam penanggulangan kejahatan struktural, yaitu :

**Pertama**, dalah fenomena yang menggambarkan keaktifan aparat (lembaga) peradilan pidana di dalam memproses kejahatan struktural yang menempatkan anggota masyarakat tertentu sebagai pelaku kejahatan. Bahkan tidak jarang proses peradilan (*justice processes*) yang berjalan terkesan lebih cepat bila dibandingkan dengan proses peradilan di dalam menyelesaikan kasus-kasus kejahatan yang bersifat “tindak pidana ringan (tipiring)”.

**Kedua**, adalah fenomena yang menunjukkan kelambanan aparat peradilan pidana di dalam memproses kejahatan-kejahatan struktural, yang dilakukan oleh kekuasaan sebagai sebuah sistem organisasi, maupun yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan (secara individual). Kalaupun ada yang diproses, maka gambaran lain yang muncul, adalah perjalanan proses yang tidak transparan, tidak diketahui ujung pangkal-nya, dan penjatuhan putusan yang tidak sesuai dengan kualitas kejahatan yang dilakukan.

Munculnya dua fenomena tersebut, yang menggambarkan “diskriminasi” dalam penerapan hukum pidana, dalam kenyataannya disebabkan oleh lemahnya substansi perundang-undangan hukum pidana merumuskan kualitas unsur dari kejahatan struktural yang dilakukan oleh kekuasaan sebagai sebuah sistem organisasi maupun oleh pemegang kekuasaan

(secara individual), dan adanya substansi peraturan perundang-undangan yang memberikan legitimasi atau justifikasi kepada “tampuk-tampuk kekuasaan” untuk melakukan tindakan-tindakan yang merugikan (secara implisit), serta dikarenakan “kuat-nya” pengaruh kekuasaan terhadap proses peradilan pidana, yang menempatkan peradilan pidana “seolah-olah” berada di bawah kendali kekuasaan, bukan lagi di bawah kendali komponen-komponen ataupun sub sistem dari sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) atau bukan di bawah kendali lembaga tertinggi pemegang proses dari peradilan pidana, yaitu Mahkamah Agung, tetapi di bawah kendali pemerintah.

Realitas menunjukkan, bahwa intervensi atau campur tangan pemerintah terhadap proses peradilan pidana terjadi melalui aspek-aspek sebagai berikut :

a. Aspek Kelembagaan

Melalui aspek ini pemerintah melakukan intervensi atau menanamkan pengaruhnya ke dalam proses peradilan pidana, dengan jalan menetapkan kebijakan-kebijakan yang berorientasi pada penempatan lembaga-lembaga peradilan pidana tersebut pada posisi yang “terikat” atau mempunyai ketergantungan dengan “kekuasaan pemerintah”, seperti melalui penempatan persoalan-persoalan tertentu dari organisasi lembaga yang terikat di dalam sistem peradilan pidana (administrasi dan financial) di bawah pengendalian dan pengawasan pemerintah.

Pada masa kekuasaan regim Orde Baru, gambaran di atas terlihat dari kondisi, dimana tidak satupun persoalan administrasi dan finansial dari

lembaga-lembaga yang merupakan sub sistem dari SPP, yang berada di bawah kewenangan lembaga tersebut, kesemuanya berada di bawah pengendalian dan pengawasan pemerintah. Penempatan posisi sub sistem dari sistem peradilan pidana tersebut, selanjutnya “menghilangkan” atau “mengaburkan” hakikat dari kemandirian, kemerdekaan, dan netralitas dari sub sistem-sub sistem SPP (*CJS*), dan proses peradilan yang dilaksanakan terhadap pemegang “tampuk-tampuk” kekuasaan yang melakukan kejahatan struktural.

Dua “payung kekuasaan” yang secara yuridis diberikan kewenangan untuk mengawasi atau mengendalikan kekuasaan kehakiman (pengadilan), yaitu Pemerintah cq Departemen Kehakiman dan Mahkamah Agung (MA), walaupun tiap-tiap “payung kekuasaan” tersebut ditujukan terhadap persoalan pengawasan (pengendalian) yang berbeda, yaitu : (1) dalam hal yang berkaitan dengan struktur organisasi, administratif, dan finacial kekuasaan kehakiman (pengadilan), berada pada Pemerintah cq Departemen Kehakiman (Menteri Kehakiman), dan (2) dalam hal pengendalian atau pengawasan terhadap proses peradilan pidana yang berjalan, berada di bawah kekuasaan MA, namun dalam kenyataannya telah mempengaruhi kinerja lembaga (kekuasaan) kehakiman.

Beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan yang menempatkan kekuasaan kehakiman (pengadilan), pada naungan atau pengawasan (pengendalian) dua “payung kekuasaan” sebagaimana disebutkan di atas, adalah :

- 1) UU.No. 14 Tahun 1970, tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (17 Desember 1970)

Pasal 10 ayat (4)

Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi atas perbuatan pengadilan yang lain menurut ketentuan yang ditetapkan dengan undang-undang.

Pasal 11

- (1) Badan-badan yang melakukan peradilan sebagaimana tersebut dalam Pasal 10 ayat (1), organisatoris, administratif, dan financial, adalah di bawah kekuasaan Departemen yang bersangkutan.
- (2) Mahkamah Agung mempunyai organisasi, administrasi, dan keuangan sendiri.

Pasal 31

Hakim diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Negara.

- 2) UU.No. 14 Tahun 1985, tentang Mahkamah Agung (30 Desember 1985)

Pasal 31

- (1) Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan di semua lingkungan peradilan dalam menjalankan kekuasaan kehakiman.
- (2) Mahkamah Agung mengawasi tingkah laku perbuatan para hakim di semua lingkungan peradilan dalam menjalankan tugasnya.
- (3) Mahkamah Agung berwenang untuk meminta keterangan tentang hal-hal yang bersangkutan dengan teknis peradilan dari semua lingkungan peradilan.
- (4) Mahkamah Agung berwenang memberi petunjuk, teguran, atau peringatan yang dipandang perlu kepada pengadilan di semua lingkungan peradilan.
- (5) Pengawasan dan kewenangan sebagaimana dimaksudkan dalam ayat (1) sampai dengan ayat (4) tidak boleh mengurangi kebebasan hakim di dalam memeriksa dan memutus perkara.

### 3) UU.No. 2 Tahun 1986, tentang Peradilan Umum

#### Pasal 5

- (1)Pembinaan teknis peradilan bagi Pengadilan dilakukan oleh Mahkamah Agung
- (2)Pembinaan organisasi, administrasi, dan keuangan Pengadilan dilakukan oleh Menteri Kehakiman.
- (3)Pembinaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara.

#### Pasal 13

- (1)Pembinaan dan pengawasan umum terhadap hakim sebagai pegawai negeri dilakukan oleh Menteri Kehakiman.
- (2)Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak boleh mengurangi kebebasan hakim dalam memeriksa dan memutus perkara

Dengan ditetapkan dan diberlakukannya UU.No. 35 Tahun 1999, tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 (31 Agustus 1999), sebagai realisasi ataupun penjabaran dari TAP.MPR-RI.No. X/MPR/1998, tentang Pokok Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional, khususnya tentang reformasi bidang hukum dan penegakan hukum, yang diatur pada Bab IV C, serta dengan dilakukannya perubahan “indentitas” dari Departemen Kehakiman menjadi Departemen Hukum dan Perundang-undangan, yang secara implisit menggambarkan adanya perbedaan kedudukan antara Depkeh, Depkumandang, dan Kekuasaan Kehakiman, menggambarkan adanya upaya pemerintah untuk memberikan otonomi kepada kekuasaan kehakiman (pengadilan) di dalam mengatur organisasi,

administrasi, dan financial, serta proses, yaitu dengan menyerahkannya kepada Mahkamah Agung (MA).

Rumusan ketentuan dari UU.No. 35 Tahun 1999, yang menyerahkan otonomi administrasi, financial, dan proses peradilan kepada MA, tercantum dalam Pasal 11, yang lengkapnya berbunyi :

#### Pasal 11

- (1) Badan-badan peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1), secara organisatoris, administratif, dan financial berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.
- (2) Ketentuan mengenai organisasi, administrasi, dan financial sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) untuk masing-masing lingkungan peradilan diatur lebih lanjut dengan undang-undang, sesuai dengan kekhususan lingkungan peradilan masing-masing.

Kompleksitas persoalan yang menyelimuti dunia peradilan pidana Indonesia, khususnya yang menyangkut kemandirian, kebebasan, dan netralitas lembaga-lembaga yang merupakan sub sistem SPP, selanjutnya menjadi dasar bagi penulis untuk mengemukakan, bahwa pemberlakuan UU.No. 35 Tahun 1999, oleh Kabinet Reformasi (Habibie), dan penggantian indentitas Depkeh menjadi Depkumdam oleh Kabinet Persatuan Nasional (Gusdur), adalah salah satu upaya kebijakan pemerintah (penguasa) pada dua kabinet di “Orde Reformasi” atau kabinet pasca “Orde Baru”. Dalam arti, bahwa kebijakan tersebut “belum menjamin” atau “belum dapat” dijadikan dasar untuk selanjutnya mengatakan bahwa lembaga (organisasi) peradilan pidana Indonesia telah berada pada posisi yang mandiri, merdeka, dan netral. Di samping dikarenakan pemberlakuan efektif dari ketentuan tersebut masih harus menunggu waktu 5 (lima) tahun (vide Pasal 11 A ayat

(1) UU.No. 35 Tahun 1999), juga dikarenakan masih terdapatnya kewenangan pemerintah yang merupakan “warisan” dari Orde Baru yang dipertahankan keberadaannya oleh Kabinet Persatuan Nasional (Gusdur) saat ini, yang berpengaruh terhadap hakikat kemandirian, kemerdekaan, dan netralitas kekuasaan (lembaga) peradilan.

Berangkat dari “asumsi”, bahwa (a) kemandirian, kemerdekaan, dan netralitas lembaga (organisasi) peradilan pidana baru dapat diwujudkan apabila keberadaannya sudah betul-betul lepas dari pengaruh kekuasaan, dan (b) bahwa kemandirian bukan berarti telah menjamin kemerdekaan (kebebasan) dan netralitas. Penulis bermaksud mengutarakan, bahwa terdapat faktor lain yang berkaitan dengan “independensi” lembaga peradilan pidana, yang membuat penulis sampai pada satu “kesimpulan”, bahwa lembaga peradilan pidana Indonesia belum dapat dikatakan mandiri, bebas, dan netral, serta masih kurang atau lemahnya kemauan politik pemerintah (penguasa) yang pernah ada di kedua orde tersebut untuk “betul-betul” memerdekakan posisi lembaga peradilan. Atau secara “ekstrim” dikemukakan, bahwa penetapan UU.No. 35 Tahun 1999, merupakan kemauan politik yang “tidak ikhlas” dari pemerintah. Kesimpulan ini dikemukakan, dilatar belakangi oleh kenyataan bahwa hakim pada tiap-tiap pengadilan dan pimpinan tertinggi yang mengatur keberadaan proses peradilan pidana tersebut, yaitu Ketua Mahkamah Agung (Hakim Agung), penentuan keberadaannya masih ditentukan oleh pemegang kekuasaan pemerintahan (Presiden). Kalaulah kita mengakui bahwa kedudukan

ataupun posisi struktural Mahkamah Agung di dalam struktur ketatanegaraan Negara Republik Indonesia (NKRI), adalah sejajar dengan kedudukan presiden dan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, maka prosedur pengangkatannya, walaupun tidak harus disamakan dengan presiden, namun “ujung tombak” penentu keberadaannya tidaklah harus berada di bawah dominasi presiden. Sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 8, Pasal 11, dan Pasal 12 UU.No. 14 Tahun 1985, yang masing-masing lengkapnya berbunyi sebagai berikut :

#### Pasal 8

- (1) Hakim Agung diangkat oleh Presiden selaku Kepala Negara dari daftar nama calon yang diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2) Daftar nama calon sebagaimana dimaksudkan dalam ayat (1) diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Presiden selaku Kepala Negara setelah Dewan Perwakilan Rakyat mendengar pendapat Mahkamah Agung dan pemerintah

#### Pasal 11

- (1) Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Anggota Mahkamah Agung diberhentikan dengan hormat dari jabatannya oleh presiden selaku Kepala Negara atas usul Mahkamah Agung, karena:
  - a. permintaan sendiri ;
  - b. sakit jasmani dan rohani terus-menerus ;
  - c. telah berumur 65 (enam puluh lima tahun) ;
  - d. ternyata tidak cakap dalam menjalankan tugas.
- (2) Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Anggota Mahkamah Agung yang meninggal dunia, dengan sendirinya diberhentikan dengan hormat dari jabatannya oleh Presiden selaku Kepala Negara.

#### Pasal 12

- (1) Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda, dan Hakim Anggota Mahkamah Agung diberhentikan tidak dengan hormat dari jabatannya oleh Presiden selaku Kepala Negara atas usul Mahkamah Agung dengan alasan :
  - a. dipidana karena bersalah melakukan tindak pidana kejahatan
  - b. melakukan perbuatan tercela ;



- c. terus menerus melalaikan kewajiban dalam menjalankan tugas pekerjaannya ;
  - d. melanggar sumpah atau janji jabatan ;
  - e. melanggar larangan yang dimaksud dalam Pasal 10.
- (2) Pengusulan pemberhentian tidak dengan hormat dengan alasan tersebut dalam ayat (1) huruf b sampai dengan huruf e dilakukan setelah yang bersangkutan diberi kesempatan secukupnya untuk membela diri dihadapan Majelis Kehormatan Mahkamah Agung.

Terhadap keberadaan hakim pada tingkat di bawah Mahkamah Agung, ketentuannya dirumuskan dalam Pasal 31 UU.No. 14 Tahun 1970, yang berbunyi : “Hakim diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Negara”. Dan rumusan Pasal 16 UU.No. 2 Tahun 1986, yang lengkapnya berbunyi :

#### Pasal 16

- (1) Hakim Pengadilan diangkat dan diberhentikan oleh Presiden selaku Kepala Negara atas usul Menteri Kehakiman berdasarkan persetujuan Ketua Mahkamah Agung.
- (2) Ketua dan Wakil Ketua Pengadilan diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Kehakiman berdasarkan persetujuan Ketua Mahkamah Agung.

Oleh karenanya, memperbandingkan keberadaan UU.No. 35 Tahun 1999 dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Mahkamah Agung, Peradilan Umum, dan juga Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, khususnya terhadap otonomi administrasi dan organisatoris yang diberikan kepada kekuasaan kehakiman (pengadilan), di samping masih mengandung aspek politis, juga bersifat “sumir”, karena dalam penjelasan UU.No. 35 Tahun 1999 tersebut, tidak dijelaskan secara rinci ruang lingkup administrasi atau organisatoris yang dimaksudkan, apakah meliputi juga kewenangan MA di dalam mengangkat dan memberhentikan

Ketua dan/atau Wakil Ketua Pengadilan, dan hakim-hakim yang ada di jajaran pengadilan.

Dominasi kekuasaan pemerintahan sebagaimana telah disinggung terdahulu, tidak hanya ditujukan terhadap kekuasaan kehakiman (pengadilan), tetapi juga ditujukan terhadap lembaga-lembaga lain, yang merupakan sub sistem dari SPP (*CJS*). Di samping dalam bentuk sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, juga dilakukan dalam bentuk lain, yaitu dengan menempatkan kejaksaan sebagai “pengacara negara” (vide Pasal 27 ayat 2 UU.No. 5 Tahun 1991), dan sebagai organ pemerintah yang disertai kekuasaan penuntutan (vide Pasal 2 ayat (1) UU.No. 5 Tahun 1991). Satu hal yang perlu dipertanyakan dan dipikirkan kembali sehubungan dengan keberadaan kejaksaan tersebut, adalah sejauhmana kemungkinan-kemungkinan kejaksaan dapat mengambil tindakan terhadap kekuasaan yang mengatur organisasi, administrasi, dan finansial-nya, pada saat kekuasaan atau pemegang kekuasaan tersebut melakukan kejahatan atau pada saat kebijakan yang ditetapkan penguasa menimbulkan bias yang merugikan dan membahayakan kehidupan ?

Kebijakan pemegang kekuasaan pemerintahan pada Kabinet Persatuan Nasional yang menetapkan kebijakan yang “seolah-olah” bersifat sepihak, dengan mengabaikan ketentuan-ketentuan yang seharusnya diperhatikan, serta prosedur yang seharusnya dilalui di dalam menetapkan kebijakan-nya tersebut, seperti : a) dalam kasus Syahrir Sabirin, dimana penon-aktifan sebagai Gubernur Bank Indonesia, oleh sebagian kalangan

dikatakan, bahwa presiden telah menyalahi ketentuan Pasal 48, yang mengatur tentang pemberhentian antar waktu (tidak dapat diberhentikan), kemudian Pasal 67 UU.No. 23 Tahun 1999, tentang campur tangan pihak di luar Bank Indonesia. b) dalam kasus pemberhentian Kapolri (Rusdihardjo) dimana presiden telah dikatakan mengabaikan keberadaan DPR, dengan menyimpangi TAP.MPR. No. VII/MPR/2000, walaupun “diyakini”, bahwa kebijakan presiden tersebut mempunyai penilai tersendiri, namun sejauhmana penilaian tersebut dapat diterima, hendaklah dirundingkan terlebih dahulu, tidak hanya sekedar bersifat “pemberitahuan”, yang pada akhirnya akan menimbulkan polemik dalam kehidupan negara dan/bangsa yang serba “sulit” saat ini.

Ironis lagi, bahwa keberadaan lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara, yang punya tugas dan kewenangan untuk mengawasi segala bentuk kebijakan pemerintah, terkesan tidak dapat bertindak tegas. Seolah-olah terbelenggu oleh “hak prerogatif presiden”, yang kerap sekali dijadikan alasan di dalam “mengomentari” kebijakan kepala pemerintahan tersebut.

#### b. Aspek Perundang-Undangan

Intervensi atau campur tangan kekuasaan pemerintahan dalam proses peradilan pidana, merupakan bias dari pengaturan yang tidak harmonis-nya substansi perundang-undangan yang ada, khususnya yang berkaitan dengan proses (mekanisme) peradilan pidana. Di satu sisi terdapat ketentuan perundang-undangan yang berorientasi kepada pelarangan campur tangan pemerintah (penguasa), namun di sisi lain

terdapat pula substansi ketentuan perundang-undangan yang mengharuskan kekuasaan pemerintahan untuk turut campur di dalam proses peradilan pidana yang dilakukan.

Diantara ketentuani peraturan perundang-undangan yang dimaksud, adalah :

- 1) UU. No. 13 Tahun 1970, tentang Tata Cara Tindakan Kepolisian Terhadap Anggota-Anggota/Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Dan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (28-10-1970)

#### Pasal 3

Kecuali dalam hal yang tersebut dalam Pasal 4 ayat (1) huruf a Undang undang ini, tindakan kepolisian Anggota/Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong dilakukan atas persetujuan Presiden, dengan ketentuan :

- a. Terhadap Anggota/Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong dari kalangan sipil pelaksanaannya dilakukan atas perintah Jaksa Agung.
- b. Terhadap Anggota/Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong dari kalangan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia pelaksanaannya dilakukan atas perintah Menteri Pertahanan dan Keamanan/Panglima Angkatan Bersenjata.

- 2) UU.No. 5 Tahun 1973, tentang Badan Pemeriksa Keuangan (16 Juli 1973)

#### Pasal 15

- (1) Terhadap Anggota Badan Pemeriksa Keuangan tidak dapat dikenakan tindakan kepolisian guna pemeriksaan suatu perkara kecuali atas perintah Jaksa Agung setelah terlebih dahulu diperoleh persetujuan dari Presiden.
- (2) Dalam hal Anggota Badan Pemeriksa Keuangan tertangkap tangan melakukan suatu tindak pidana yang diancam dengan hukuman lebih dari satu tahun penjara, maka ia dapat ditangkap ketika itu dan ditahan untuk paling lama dua kali dua puluh empat jam, dengan ketentuan

bahwa penahanan tersebut ketika itu juga harus dilaporkan kepada Jaksa Agung yang berkewajiban untuk memberitahukan penahanan tersebut kepada Presiden. Penahanan lebih lanjut hanya dapat dilaksanakan atas perintah Jaksa Agung setelah terlebih dahulu diperoleh persetujuan Presiden.

### 3) UU.No. 23 Tahun 1999, tentang Bank Indonesia (19 Mei 1999)

#### Pasal 49

Dalam hal anggota Dewan Gubernur patut diduga telah melakukan tindak pidana, pemanggilan, permintaan keterangan, dan penyidikan harus terlebih dahulu mendapat persetujuan tertulis dari Presiden

Rumusan pasal-pasal dari ketentuan perundang-undangan yang disebutkan di atas, dalam kaitannya dengan ragaan 13 (gambaran tentang administrasi proses peradilan pidana menurut UU. 8 Tahun 1981), yang menunjukkan bahwa proses peradilan pidana sudah berjalan pada saat pihak kepolisian atau PPNS melakukan penyelidikan dan penyidikan, maka dengan diberikannya kewenangan kepada pemegang kekuasaan (presiden) untuk memberikan "persetujuan" terhadap proses-proses tertentu yang merupakan bagian dari proses peradilan pidana, apalagi "persetujuan" yang dimaksud berada pada tahap awal peradilan pidana akan berjalan, selanjutnya dapat dikatakan, bahwa walaupun kekuasaan pemerintahan (presiden) telah memberikan otonomi kelembagaan terhadap kekuasaan kehakiman (pengadilan), akan tetapi terhadap kejahatan struktural, khususnya yang dilakukan (melibatkan) "tampuk-tampuk" tertentu di lingkungan kekuasaan pemerintahan, pemerintah masih memegang kendali guna menentukan apakah proses peradilan pidana terhadap pelaku-pelaku kejahatan struktural tersebut berjalan atau tidak.

Dengan diberikannya kewenangan kepada presiden untuk memberikan persetujuan atas “penilaian-nya”, dan dengan adanya kewenangan yang diberikan kepada Jaksa Agung untuk “mendeponir” atau menghentikan atau mengenyampingkan suatu perkara demi untuk atau atas dasar kepentingan umum (vide Pasal 32 butir c UU.No. 5 Tahun 1991), dimana secara struktural (organisasi) dan administrasi fungsi dan tanggung jawab kejaksaan berada di bawah pengendalian presiden, serta kejaksaan adalah lembaga (wakil) pemerintah di dalam melakukan penuntutan, langsung atau tidak langsung terhadap hal ini persetujuan kembali diserahkan kepada presiden.

Format atau bentuk lain dari substansi suatu peraturan perundang-undangan yang memberikan kesempatan bagi pemegang kekuasaan untuk intervensi ataupun campur tangan dalam proses penerapan hukum pidana, adalah substansi perundang-undangan yang memberikan kewenangan kepada lembaga-lembaga dari pemerintah guna menentukan “pihak-pihak” atau “lembaga-lembaga” sebagai penyelidik atau penyidik terhadap kejahatan-kejahatan struktural yang dilakukan oleh kekuasaan (sebagai sistem organisasi) maupun pemegang kekuasaan (sebagai individu yang menyimpangkan kewenangan yang dimiliki).

Contoh yang dapat dikemukakan untuk persoalan di atas, adalah keberadaan Perppu.No. 1 Tahun 1999, tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (HAM) (8 Oktober 1999). Di samping penetapannya adalah lebih didasarkan kepada muatan politis pemerintah, yaitu untuk menjaga atau

menghindari “intervensi” Mahkamah Internasional dalam mengadili kasus-kasus pelanggaran HAM yang dilakukan oleh kekuasaan (sebagai sistem organisasi) ataupun sebagai bias dari realisasi kebijakan penguasa di dalam mengatasi kemelut “disintegrasi” di Bumi Pertiwi ini, juga percepatan yang dilakukan untuk menetapkan Perppu tersebut, menggambarkan ketidakseriusan pemerintah di dalam manggulasi kasus-kasus pelanggaran HAM tersebut. Ini didasarkan kepada karakteristik dari Perppu tersebut, yang antara lain :

- 1) gambaran akan “ketakutan” kekuasaan pemerintahan akan campur tangan dan sorotan dunia internasional terhadap kebijakan pemerintah ;
- 2) lebih berorientasi kepada perlindungan aparat (lembaga) yang disertai kewenangan untuk melaksanakan kebijakan pemerintah (TNI-Polri) dan ;
- 3) ketidakseimbangan antara kualitas peraturan dengan kualitas yang diatur.

Gambaran dari kasus pelanggaran HAM yang terjadi di Indonesia dewasa ini, adalah kasus-kasus pelanggaran HAM yang disinyalir dilakukan oleh kekuasaan atau bias dari realisasi kebijakan yang ditetapkan penguasa. Oleh karenanya, kalaulah memang pemerintah serius dan secara jernih mau menyelesaikan persoalan pelanggaran HAM ini, tidak selayaknya dominasi penyelidikan atau penyidikan di bawah koordinasi atau pengawasan lembaga pemerintah (Kejaksaan Agung). Dilatar belakangi bahwa fenomena kejahatan pelanggaran HAM (Aceh, Timor-Timur, Maluku, Ambon, peristiwa semanggi, dan penculikan para aktivis demokrasi), cenderung dilakukan dalam rangka realisasi dari kebijakan penguasa, maka

sewajarnya adalah penetapan tim penyelidik atau penyidik terhadap kasus tersebut tidak diserahkan kepada kendali lembaga pemerintahan.

Untuk menjaga objektivitas dari proses penyelidikan atau penyidikan yang dilakukan, serta hasil yang diperoleh daripada-nya, dengan merujuk kepada ketentuan Pasal 18 Perppu No. 1 Tahun 1999, yang menyebutkan :

#### Pasal 18

- (2) Dalam hal tertentu, pada Pengadilan Hak Asasi Manusia dapat diangkat Hakim Ad Hoc.
- (3) Pengangkatan Hakim Ad Hoc sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dilakukan atas usul Ketua Mahkamah Agung dan ditetapkan dengan Keputusan Presiden

Yang membuka kemungkinan kepada pihak-pihak tertentu di luar struktur yang ada, untuk melakukan pengawasan dan pengkoordinasian di dalam penyelidikan atau penyidikan kasus-kasus pelanggaran HAM yang terjadi.



#### **D. Langkah Kebijakan Dalam Mewujudkan Model Administrasi Penegakan Hukum Pidana Yang Baik Dalam Penanggulangan Kejahatan Struktural**

Suatu model administrasi penegakan hukum pidana yang tercipta, bukanlah merupakan model administrasi yang bersifat “baku” atau “absolut”, yang berarti berlaku untuk selamanya atau tidak mungkin untuk diubah, tetapi masih terbuka kemungkinan untuk melakukan pembenahan (perubahan) terhadap model administrasi penegakan hukum pidana tersebut. Namun ianya terpulang bagaimana dan sejauhmana usaha ataupun upaya yang dilakukan untuk merubah kondisi atau keadaan yang mempengaruhi terciptanya model administrasi tersebut.<sup>290</sup>

Kompleksnya faktor yang menyebabkan model administrasi penegakan hukum pidana Indonesia, cenderung bersifat “*despotik*”, dalam arti menyandarkan penegakan hukum pidana kepada kemauan dan kepentingan kekuasaan (penguasa), menutup kemungkinan peran lembaga sosial masyarakat di luar struktur pemerintahan untuk berpartisipasi dalam penegakan hukum pidana, dan menyandarkan pengambilan keputusan secara “*top down*”, khususnya dalam upaya penanggulangan kejahatan struktural, merupakan satu alasan untuk mengemukakan, bahwa dalam rangka mewujudkan suatu model administrasi

<sup>290</sup> Bandingkan dengan *Guiding Principles* yang dihasilkan Kongres ke-7 PBB, mengenai *The prevention and the treatment of offenders*, yang antara lain menyebutkan :

*Policies for crime prevention and criminal justice should take into account the structural causes, including socio economic causes of injustice, of which criminality is often but a symptom* (Kebijakan-kebijakan mengenai pencegahan kejahatan dan peradilan pidana harus mempertimbangkan sebab-sebab struktural, termasuk sebab-sebab ketidakadilan yang bersifat sosio-ekonomi, dimana kejahatan sering hanya merupakan gejala (simtom))

lihat Barda Nawawi Arief (1), **Op.Cit.**, hal., 51

penegakan hukum pidana yang “baik” atau “efektif”, maka tidak satu sisi yang harus mendapat perhatian dan pembenahan, melainkan sebaliknya, multidimesi sisi-sisi yang harus diperhatikan dan dibenahi dalam mewujudkan tujuan tersebut.

Bertolak dari eksistensi Indonesia sebagai negara demokrasi yang didasarkan kepada hukum, bukan demokrasi yang didasarkan kepada kebijakan kekuasaan semata, maka model administrasi penegakan hukum pidana yang dibutuhkan, adalah model administrasi penegakan hukum pidana yang bersifat terbuka (*open administration modle*), yang memungkinkan masuk dan berperannya lembaga-lembaga sosial masyarakat di luar struktur pemerintahan, dan dimungkinkannya nilai-nilai sosial yang ada, sebagai salah satu dasar berpijak dalam penegakan hukum pidana.

Langkah kebijakan dalam mewujudkan model administrasi penegakan hukum pidana yang “baik” atau “efektif” tersebut dapat dilakukan dengan jalan pengoperasionalisasian “nilai-nilai dasar” yang terdapat di dalam kehidupan masyarakat (bangsa) Indonesia pada setiap kebijakan (*policies*) yang diambil negara di bidang penegakan hukum pidana,<sup>291</sup> baik pada saat perumusan peraturan perundang-undangan hukum pidana, maupun pada saat perundang-undangan hukum pidana tersebut diterapkan.

Dengan tetap berpedoman pada tahapan-tahapan kebijakan penegakan hukum pidana, maka penguraian langkah-langkah kebijakan yang mungkin

---

<sup>291</sup> Bandingkan dengan Franz Magnis Suseno, yang mengemukakan : bahwa dalam prinsip-prinsip pengoperasionalisasian nilai-nilai dasar diperlukan adanya undang-undang, peraturan, prosedur, dan kebiasaan bertindak nyata yang memastikan negara secara nyata memperlakukan masyarakat menurut nilai-nilai dasar tersebut. Franz Magnis Suseno, *Op.Cit.*, hal., 63.

dilakukan untuk mewujudkan model administrasi penegakan hukum pidana, yang sesuai dengan konsep atau hakikat bangsa (negara) Indonesia sebagai negara demokrasi yang berdasarkan hukum, dimulai dari :

### ***1. Langkah Kebijakan Di Bidang Perundang-Undangan Hukum Pidana***

Ruang lingkup persoalan yang perlu mendapat perhatian dan pembenahan, sehubungan dengan langkah kebijakan di bidang perundang-undangan ini, adalah :

#### **a. Struktur Kelembagaan**

Gambaran bias dari dominasi kekuasaan pemerintah dan “kesempatan” yang “seolah-olah” diberikan kepada presiden untuk melakukan “intervensi” ke dalam “tubuh” DPR, dan telah menyebabkan DPR kehilangan “jati dirinya” sebagai wakil rakyat, adalah lahirnya produk perundang-undangan yang “sarat” akan kepentingan-kepentingan politik pemerintah atau elit-elit tertentu yang dekat dengan kekuasaan, akan tetapi “minim” akan muatan-muatan yang berorientasi kepada kepentingan sosial (masyarakat), serta menempatkan peraturan perundang-undangan (hukum pidana) tersebut sebagai sarana “legitimasi”, yang membenarkan kekuasaan (penguasa) untuk mengambil tindakan-tindakan terhadap perilaku yang menurut pemikiran penguasa dapat mengancam kekuasaan yang dimilikinya.

Bertolak dari fenomena di atas, maka pembenahan yang sewajarnya dilakukan untuk menempatkan kembali lembaga-lembaga yang disertai tugas, tanggung jawab, dan kewenangan untuk merumuskan dan

menetapkan peraturan perundang-undangan, pada posisi yang “sama” dan “sejajar”, serta mempunyai kekuatan “bergaining” yang seimbang, adalah :

**Pertama**, adalah pembatasan terhadap kewenangan presiden yang sifatnya membuka atau memberi peluang kepada Presiden untuk melakukan “intervensi” kepada DPR. Pembatasan ini dapat dilakukan melalui pelarangan “rangkap jabatan” bagi presiden untuk menjabat satu posisi tertentu di dalam organisasi-organisasi politik yang dapat mempengaruhi presiden di dalam menentukan kebijakan, baik yang terdapat di lingkungan pemerintahan maupun di luar lingkungan pemerintahan.

Larangan “rangkap jabatan” sebagaimana dikemukakan di atas, juga diberlakukan kepada penentu kebijakan yang ada di lembaga-lembaga tinggi dan tertinggi negara, yang lain. Silahkan saja masing-masing person, sebelum menjabat posisi atau kedudukan di dalam lembaga-lembaga tinggi dan tertinggi negara tersebut, menjadi presidium atau pengurus harian di dalam organisasi-organisasi politik yang ada, namun pada saat menjabat (menempati) kedudukan sebagai penentu kebijakan di dalam struktur pemerintahan yang ada, masing-masing person harus rela melepaskan kedudukannya di organisasi-organisasi yang sebelumnya dijabatnya. Hal ini untuk menghilangkan “anggapan” ataupun “pemikiran” untuk memperjuangkan atau mengutamakan kepentingan-kepentingan organisasi, setelah person tersebut menjabat kedudukan di lembaga pemerintahan atau di lembaga negara.

Larangan “rangkap jabatan” bagi pimpinan-pimpinan lembaga tinggi dan tertinggi negara tersebut, harusnya dilakukan melalui penempatan

larangan tersebut di dalam satu produk perundang-undangan, dan agar pemberlakuannya mempunyai kekuatan mengikat dan memaksa, maka di dalam peraturan perundang-undangan tersebut dirumuskan juga sanksi, yang akan diterapkan bila ketentuan yang diaturnya dilanggar, baik sanksi administratif maupun pidana. Pemikiran ini dikarenakan, tidak sedikit ataupun tidak kecil akibat ataupun dampak yang ditimbulkan dari keberadaan presiden di dalam organisasi-organisasi politik yang ada di luar struktur pemerintahan atau ketatanegaraan yang ada, khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

**Kedua**, adalah pembenahan kinerja DPR. Hal ini perlu dilakukan adalah untuk meng-eksiskan kembali DPR sesuai dengan hakikat fungsi, tugas, dan tanggung jawab yang diembannya.

Pembenahan tersebut dapat dilakukan melalui :

1) Pembenahan terhadap Infra-Struktur DPR

pembenahan infra-struktur DPR dimaksudkan untuk memberikan perlindungan kepada tiap-tiap anggota DPR, dari kesewenangan, baik yang datangnya dari presiden melalui Dewan Pimpinan Pusat (DPP) ataupun dari DPP dari organisasi politik (peserta pemilu) yang merekomendasikan anggota DPR tersebut.

Perlindungan ini, adalah untuk membangkitkan “kinerja” anggota DPR, yang selama ini terlihat cenderung bersifat “pasif”, “apathis”, dan “tidak inspiratif” di dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya, hanya karena takut diberhentikan atau di-*recall* sebelum habis masa jabatannya.

Dengan diberlakukannya UU.No. 14 Tahun 1999, tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, tanggal 1 Februari 1999, terlihat adanya upaya untuk melindungi keberadaan anggota DPR, yaitu dengan dirumuskannya Pasal 38 ayat (2) dari undang-undang tersebut, yang berbunyi :

Anggota DPR tidak dapat diganti antar waktu (*di-recall*) karena pernyataan dan/atau pendapat yang dikemukakan dalam rapat-rapat DPR.

Kemudian dengan dirumuskannya Pasal 11 ayat (2), UU. No. 14 Tahun 1999, yang mengatur tentang Keanggotaan DPR, terlihat bahwa eksistensi keanggotaan DPR secara personal (*individual*) lebih mendapat pengakuan. Beda halnya pada saat pemberlakuan Keputusan DPR-RI. No. 9/DPR RI/I/1997-1998, tentang Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, tanggal 19 September 1997, yang mengakui eksistensi fraksi.

Pembenahan infra-struktur DPR dapat juga dilakukan dengan jalan memberikan kewenangan secara “penuh” kepada DPR untuk mengelola dan mengendalikan sumber daya-sumber daya yang mendukung kinerja DPR. Dalam arti menghilangkan campur tangan pemerintah (Presiden) melalui organ – organ pemerintah di dalam mengendalikan sumber daya - sumber daya yang dimaksudkan tersebut. Seperti dengan melepaskan atau memisahkan Sekretariat Jenderal DPR, yang selama ini secara “*de-facto*” terikat kepada Sekretariat Negara yang berada di bawah kendali presiden. Kemudian pengelolaan dan pengendalian dana dan anggaran, yang secara “*de-facto*”

juga berada atau ditangani oleh Sekretariat Negara yang kemudian diproses oleh Bappenas dan Departemen Keuangan.<sup>292</sup>

## 2) Perbaikan Struktur DPR

Poin ini ditujukan untuk membenahi kembali susunan DPR, dan menyusunnya kembali sesuai dengan kepentingan atau kebutuhan riil masyarakat, bangsa, dan negara Indonesia pada saat sekarang dan masa yang akan datang. Jadi tidak disusun dengan “semata-mata” menyesuaikannya dengan tugas-tugas dan tanggung jawab yang diemban oleh lembaga-lembaga pemerintahan (bersifat departemental), yang menyebabkan tidak sedikit persoalan-persoalan yang bersifat sektoral yang “kurang” mendapat perhatian.

Oleh karenanya, di dalam merealisasikan ketentuan Pasal 37 ayat (2) UU.No. 14 Tahun 1999, yang mengatur tentang Alat Kelengkapan DPR, ada baiknya bila “komisi” dan “sub komisi” juga dibentuk secara sektoral, yaitu dengan jalan memperhatikan atau menjadikan landasan persoalan-persoalan riil yang dihadapi bangsa Indonesi pada saat ini dan masa yang akan datang, sebagai penyusunan komisi dan sub komisi tersebut. Seperti, bila saat ini Indonesia dihadapkan kepada persoalan (krisis) di bidang penegakan hukum, maka ada baiknya dibentuk komisi yang secara khusus dan difokuskan untuk menangani atau memperhatikan persoalan yang berkaitan dengan penegakan hukum tersebut. Begitu juga untuk menangani APBN dan

---

<sup>292</sup> Lihat BPKP, *Op.Cit.*, hal., 174-175.

menilai hasil pemeriksaan atas pertanggung jawaban yang diterima dari Bepeka.

Di samping hal di atas, pembenahan struktur DPR dapat dilakukan dengan mengkaji dan memperbaiki metode kerja DPR, yang mana hal ini dapat dilakukan dengan jalan studi banding terhadap “parlemen” dari negara-negara yang dianggap baik dan dapat dijadikan rujukan untuk menata metode kerja DPR.

### 3) Pembenahan Sumber Daya Manusia (SDM)

Dua hal yang patut diperhatikan sehubungan dengan pembenahan SDM (anggota) DPR, adalah mentalitas (moralitas) dan kualitas pengetahuan dan tingkat pendidikan.

Pembenahan terhadap kedua hal tersebut dapat dilakukan secara langsung oleh DPR sendiri, melalui kegiatan-kegiatan akademik dan juga kegiatan-kegiatan bersifat kerohanian (pembinaan mental atau moral). Dan dapat juga dilakukan melalui organisasi-organisasi peserta Pemilu, agar lebih “selektif” di dalam memilih dan merekomendasikan anggotanya menjadi anggota DPR.

### b. Mekanisme (Proses) Perumusan Peraturan Perundang-Undangan Hukum Pidana

Keseimbangan antara nilai-nilai sosial dengan nilai-nilai politik pemerintah di dalam suatu produk perundang-undangan dipengaruhi oleh :

- 1) proses yang dilalui dalam perumusan peraturan perundang-undangan ;
  - 2) pihak yang terlibat di dalam prosen perumusan perundang-undangan,
- dan ;



- 3) sejauhmana eksistensi pihak tersebut di dalam proses perumusan peraturan perundang-undangan.

Suatu produk perundang-undangan yang hanya diproses di dalam lingkungan pemerintahan (negara) dan hanya melibatkan unsur-unsur struktur pemerintahan, besar kemungkinan akan menghasilkan produk peraturan perundang-undangan yang sarat akan kepentingan-kepentingan politik pemerintah, dan menjadikan ketentuan-ketentuan pidana yang terdapat di dalam-nya sebagai sarana yang meligitimasi kekuasaan untuk mengambil tindakan melalui organ-organ-nya. Oleh karenanya, untuk mewujudkan “keseimbangan” di dalam substansi suatu produk perundang-undangan, maka perumusan hendaklah dilakukan melalui proses yang baik, wajar, dan selektif.

Ruang lingkup proses ini dimulai dari awal isu tuntutan pengadaan peraturan perundang-undangan, sampai kepada perumusan dan penetapan pasal-pasal dari perundang-undangan tertentu tersebut, yaitu :

#### 1) Pembahasan Terhadap Latar Belakang

Sedikitnya terdapat 3(tiga) persoalan yang dominan dirumuskan sebagai latar belakang ditetapkan suatu peraturan perundang-undangan, yaitu :

- a) pembaharuan peraturan perundang-undangan yang sama dan telah ada sebelumnya, yang dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan dari kondisi yang diaturnya ;

- b) pemenuhan kebutuhan atau pemberian legitimasi kepada lembaga lembaga tertentu yang diberikan tugas dan tanggung jawab untuk menjalankan persoalan yang diatur oleh perundang-undangan yang ditetapkan tersebut, dan ;
- c) respon pemegang kekuasaan terhadap persoalan-persoalan (tuntutan) yang berkembang di dalam kehidupan.

Pembahasan latar belakang pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, sebagai langkah awal yang perlu diperhatikan, diklasifikasikan ke dalam :

- a) Pembahasan terhadap substansi latar belakang.

Dalam satu kondisi waktu tertentu, tiga persoalan pokok yang merupakan substansi latar belakang dirumuskan suatu produk perundang-undangan, diketahui dapat berjalan seiringan, dalam arti bahwa keberadaan satu sama lainnya bersifat saling mendukung.

Sebagai contoh untuk hal di atas digambarkan dalam ilustrasi berikut ini :

Salah satu tuntutan reformasi yang terjadi di Indonesia saat ini, khususnya dalam bidang hukum dan penegakan hukum, adalah restrukturisasi lembaga-lembaga yang terlibat di dalam proses penegakan hukum. Diantara lembaga-lembaga tersebut, terdapat dua lembaga yang sarat dipersoalkan untuk di-restrukturisasi dan/atau dibenahi keberadaannya, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), yang berhubungan dengan perumusan dan/atau penetapan peraturan perundang-undangan, dan Kekuasaan Kehakiman (pengadilan), yang berkaitan dengan proses penerapan hukum. Terhadap lembaga yang disebutkan terakhir ini, keinginan untuk kembali menata keberadaannya agar bersifat mandiri, netral, dan/atau tidak berpihak, tidak hanya merupakan tuntutan

dan/atau keinginan masyarakat “pencari keadilan” tetapi juga merupakan keinginan dari lembaga peradilan sendiri, apakah keinginan itu muncul akibat “sorotan sinis” dari masyarakat terhadap keberadaannya, ataukah memang datang dari eksistensi lembaga itu sendiri. Namun, apapun alasannya, yang pasti adalah tergambar adanya harmonisasi dari tuntutan-tuntutan tersebut, yaitu “kemandirian lembaga peradilan (kekuasaan kehakiman)”, sehingga pembentuk undang-undang pasca Orde Baru mempunyai satu kebulatan untuk memperbaharui UU.No. 14 Tahun 1970, yaitu dengan menetapkan UU.No. 35 tahun 1999.

Walaupun ketiga persoalan yang menjadi latar belakang lahirnya suatu peraturan perundang-undangan tersebut dicantumkan secara bersamaan di dalam konsideran, hal ini bukan berarti menunjukkan bahwa “keharmonisan” dari faktor-faktor tersebut sebelumnya sudah terpenuhi, baru suatu perundang-undangan dirumuskan. Gambaran dari yang disebutkan terakhir ini, dapat dicermati dari ilustrasi berikut :

UU.No. 12 Tahun 1992, tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Raya, pada hakikatnya dirumuskan dan/atau ditetapkan adalah dalam rangka menciptakan keamanan dan ketertiban di dalam kehidupan berlalu lintas. Namun dalam kenyataannya, dilatar belakangi tidak sinkron dan/atau tidak harmonisnya latar belakang yang menghendaki ditetapkannya undang-undang tersebut, yaitu antara kebutuhan dan/atau kepentingan pihak kepolisian dengan kondisi sosial-ekonomi rata-rata masyarakat pemakai jalan, terlebih lagi di jaman krisis yang multidimensi saat ini, menyebabkan ketentuan undang-undang tersebut diterapkan secara menyimpang, baik oleh masyarakat yang belum terbiasa dengan budaya tertib, maupun oleh aparat kepolisian yang bermental korup, yaitu dengan munculnya fenomena kolusi di dalam menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran lalu-lintas yang terjadi dikarenakan kecerobohan pengendara sepeda motor dan sukarnya untuk “menterjemahkan” rambu-rambu lalu-lintas yang ada, yaitu dalam bentuk “uang rokok”, “uang makan”, dan/atau “uang salam”.

Di samping keberadaan undang-undang yang mengatur tentang lalu lintas dan angkutan jalan tersebut, fenomena ketidak harmonisan latarbelakang yang mendorong ditetapkan suatu peraturan perundang-undangan juga tergambar dari ditetapkan Perppu.No. 1 Tahun 1999, tentang Pengadilan HAM. Ketidak harmonisan ini digambarkan oleh derajat Perppu tersebut yang tidak sebanding dengan kualitas persoalan yang diaturnya, dan dominasi kepentingan politik pemerintah yang lebih dominan dibanding upaya untuk menyelesaikan pelanggaran HAM yang terjadi.

Penyampaian fenomena-fenomena di atas bermaksud untuk mengemukakan, bahwa terdapat persoalan-persoalan pokok yang patut untuk diperhatikan di dalam membahas latar belakang di dalam merumuskan peraturan perundang-undangan, yang tujuannya tidak lain adalah sebagai upaya meng-efektif-kan undang-undang tersebut. Karena efektivitas penerapan suatu perundang-undangan tidak hanya ditentukan oleh kualitas (berat ringannya) sanksi pidana yang dirumuskan di dalam peraturan perundang-undangan tersebut, yang dominan mewarnai perumusan hukum pidana materiil kita dewasa ini (seperti : UU.No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, UU.No. 27 Tahun 1999 tentang Perubahan KUHP yang berkaitan dengan Kejahatan Terhadap Keamanan Negara, dan UU.No. 31 Tahun 1999, tentang Korupsi).

Persoalan-persoalan pokok yang perlu diperhatikan tersebut, adalah :

- (1) kesesuaian (harmonisasi) antara kondisi sosial masyarakat dengan kepentingan pemerintah ;
- (2) kesesuaian (harmonisasi) antara derajat perundang-undangan dengan persoalan yang diatur, dan ;
- (3) kesesuaian (harmonisasi) dengan kondisi atau keadaan riil yang ada.

Di samping harmonisasi yang disebutkan di atas, pembahasan latarbelakang perumusan suatu peraturan perundang-undangan juga tidak hanya sekedar pemenuhan kebutuhan pada saat peraturan perundang-undangan tersebut ditetapkan dan diterapkan, tetapi juga hendaklah memberikan prospek pada masa selanjutnya.

Saat ini, komponen-komponen penegakan hukum pidana Indonesia sedang dihadapkan kepada berbagai kesibukan dan kesulitan untuk mengantisipasi terjadinya kejahatan yang menunjukkan frekuensi yang meningkat, baik itu kejahatan-kejahatan yang “biasa” terjadi di dalam masyarakat (*blue collar crime* ; kejahatan warungan), maupun kejahatan-kejahatan struktural, yang muncul sebagai akibat pertentangan (konflik) elit-elit politik, sebagai bias dari implementasi kebijakan pemerintah, dan penyalahgunaan kewenangan (kekuasaan) oleh pemegang “tampuk-tampuk” kekuasaan yang kurang mempunyai moral dan mentalitas yang baik. Sementara

terhadap kejahatan-kejahatan yang disebutkan terakhir, pada saat ianya diproses oleh pengadilan, berdasarkan mekanisme peradilan yang diatur di dalam UU.No. 8 Tahun 1981, yang dominan terkena adalah “pihak rendahan” dari struktur kekuasaan yang ada, sementara pemegang tampuk-tampuk kekuasaan, kelihatan bersikap biasa, seolah-olah tidak dapat disentuh oleh hukum dan peradilan pidana.

Fenomena di atas sudah selayaknya menjadi dasar pemikiran bagi pembentuk undang-undang, untuk mengkaji kembali keberadaan UU.No. 8 Tahun 1981, dan perundang-undangan materiil yang ada, sehingga sampai kepada satu kesepakatan bahwa perlunya undang-undang hukum acara di luar UU.No. 8 Tahun 1981 dan undang-undang (hukum pidana) materiil, yang secara khusus mengatur tentang kejahatan-kejahatan yang melibatkan struktur kekuasaan.

b) Teknis perumusan latar belakang

Latar belakang perumusan perundang-undangan merupakan “jiwa” dari peraturan perundang-undangan yang ditetapkan. Hal ini dikarenakan latar belakang merupakan pokok-pokok pikiran dari kondisi objektif yang menuntut peraturan perundang-undangan ditetapkan. Oleh karenanya, agar tiap-tiap orang mengetahui dan memahami hakikat dari suatu produk perundang-undangan, satu hal yang patut diperhatikan adalah penempatan latarbelakang tersebut pada posisi strategis dari peraturan perundang-undangan yang ditetapkan.

Sampai saat ini kita masih menempatkan latar belakang dari suatu peraturan perundang-undangan pada posisi konsideran, yaitu lembaran awal dari tiap-tiap peraturan perundang-undangan yang ada, yang kemudian diuraikan secara umum di dalam bagian akhir (penjelasan). Penempatan yang sedemikian ini tidak terlepas dari “anggapan”, bahwa dengan menempatkannya pada lembaran awal dari tiap-tiap peraturan perundang-undangan, maka latar belakang tersebut merupakan uraian yang pertama sekali dibaca, namun sebagaimana diuraikan pada sub bab sebelumnya, tergambar suatu fenomena dimana latar belakang dari suatu perundang-undangan dominan ditinggalkan. Pihak-pihak tertentu lebih senang membaca batang tubuh, karena keterikatan tiap-tiap orang dengan perundang-undangan direfleksikan dalam batang tubuh tersebut. (BPKP, 1999 ; 98-99)

Memperhatikan urgensinya pemahaman terhadap latar belakang suatu peraturan perundang-undangan ada baiknya bila latar belakang dirumuskan dan ditetapkannya perundang-undangan di samping dirumuskan di dalam bagian konsideran dan penjelasan juga dirumuskan dalam batang tubuh dari peraturan perundang-undangan tersebut.

Perundang-undangan federal Amerika Serikat, yaitu *Government Performan Result Act-1993*, latar belakang dan tujuan dibentuknya peraturan perundang-undangan tersebut dirumuskan

dalam batang tubuh, yaitu pada *Section 2 Government Performan Result Act*, yang lengkapnya menyebutkan : (BPKP, 1999 ; 99-100)

### ***Sec. 2 Findings and Purposes***

*(a) Findings – The congress finds that :*

- (1) waste and inefficiency in federal progtams undermine the confidence of the American people in the government and reduces in federal government abulity to address adequetely vital public needs ;*
- (2) federal managers are seriously disadvantaged in their efforts to improve program efficiency and effectiveness, because of insufficient articulation of program goals and inadequate information an program performance, and ;*
- (3) congressional policy making, spending decisions and program oversight are seriously handicapped by insufficient attention to program performance and results.*

*(b) Purposes – The purposes of this Act are to :*

- (1) improve the confidence of the American people in the capability of the federal government, by systematically holding federal agencies accountable for achieving program results ;*
- (2) initiate program performance reform with a series of pilot projects in setting program goals, measuring program performance against those goals and reporting publicly on their progress ;*
- (3) improve federal program effectiveness and public accountability by promoting a new focus on results, service quality, and customer satisfaction ;*
- (4) help federal managers improve service delivery by requiring that they plan for meeting program objectives and by providing them with information about program results and service quality ;*
- (5) improve congressional decision making by providing more objective information on achieving statutory objectives, and on the relative effectiveness and efficiency of federal programs and spending, and ;*
- (6) improve internal management of the federal government.*

## **2) Pembahasan terhadap substansi perundang-undangan**

Untuk dapat merumuskan substansi perundang-undangan (hukum pidana) yang baik, langkah-langkah efektif dan strategis yang



dapat ditempuh oleh perumus peraturan perundang-undangan, adalah sebagai berikut :

**Pertama**, kajian historis terhadap substansi peraturan perundang-undangan (hukum pidana) yang berkaitan dengan pengaturan kejahatan struktural, yang sebelumnya telah ada.

Tujuan yang diharapkan dari langkah di atas, adalah :

- a) Menemukan format pengaturan kejahatan struktural dan pengaturan prosedur penyelesaian yang ditetapkan, seperti :
  - (1) pengaturan tentang pertanggungjawaban pidana (*criminal responsibility*) ;
  - (2) bentuk atau jenis kejahatan struktural yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (hukum pidana) yang ada ;
  - (3) bentuk atau jenis sanksi pidana yang dirumuskan, dan ;
  - (4) pelaku.
- b) Menemukan kelemahan dan kelebihan yang melekat pada format pengaturan kejahatan struktural yang terdapat pada tiap-tiap peraturan perundang-undangan yang ada, dan ;
- c) Kesesuaian pengaturan diantara perundang-undangan yang ada, dan

**Kedua**, kajian secara fenomenologis terhadap kenyataan tentang kejahatan struktural yang terjadi dan berkembang, dan fenomena proses penyelesaian terhadap kasus-kasus tersebut.

Kajian fenomenologis ataupun kajian terhadap fakta sosial, di samping dimaksudkan untuk tujuan di atas, juga dimaksudkan untuk

mencari dan menemukan “bias” yang dimungkinkan muncul dari suatu bentuk pengaturan kejahatan yang ada.

**Ketiga**, adalah kajian terhadap prospek, yang meliputi eksistensi kondisi pengaturan kejahatan struktural yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan (hukum pidana) dan prosedur yang ditetapkan di dalam penyelesaiannya, dengan memperhatikan perkembangan modus operandi kejahatan struktural yang terjadi.

Hasil-hasil yang diperoleh dan dirumuskan melalui ketiga bentuk kajian (analisis) tersebut, selanjutnya diorganisir secara taksonomis dan kontekstual, guna memperoleh dasar pemikiran yang utuh dan komprehensif, yang selanjutnya dijadikan sandaran di dalam merumuskan substansi dari ketentuan peraturan perundang-undangan (hukum pidana) yang akan dirumuskan.

penerapan ketiga bentuk analisis tersebut dapat dilakukan melalui pendekatan-pendekatan :

- a) Pendekatan yuridis, yang diterapkan pada kajian historis terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengaturan kejahatan struktural, seperti melalui aktivitas-aktivitas : inventarisasi dan sinkronisasi ;
- b) Pendekatan sosiologis, yang diterapkan dalam analisis fenomenologis pada kondisi sosial terhadap pengaturan dan praktek-praktek kejahatan struktural yang terjadi dalam kehidupan, dan ;

- c) Pendekatan filosofis, yang ditujukan terhadap eksistensi nilai-nilai atau prinsip-prinsip dasar yang berhubungan dengan pengaturan dan penerimaan (reaksi) terhadap fenomena penanggulangan kejahatan struktural yang ada.

Dalam kaitannya dengan realitas kebijakan (*policy reality*) penanggulangan kejahatan struktural yang ada, menunjukkan bahwa upaya kebijakan yang selama ini diterapkan oleh perumus dan pembentuk peraturan perundang-undangan sebagai upaya penanggulangan kejahatan struktural, belum dapat dikatakan efektif. Terlepas dari kondisi yang “sebenarnya” dilalui oleh pembentuk peraturan perundang-undangan, penulis juga tidak bermaksud untuk mengemukakan bahwa ketiga bentuk analisis atau pendekatan sebagaimana diuraikan di atas tidak diterapkan di dalam merumuskan peraturan perundang-undangan yang ada. Hal ini dikarenakan di dalam tiap-tiap peraturan perundang-undangan yang ada, khususnya pada bagian “konsideran menimbang” dari peraturan perundang-undangan tersebut, terdapat poin-poin yang berisikan materi yang menggambarkan bahwa pembentuk peraturan perundang-undangan telah melakukan analisis berdasarkan ketiga bentuk analisis dan/atau pendekatan tersebut. Kondisi sedemikian ini akan kita temukan bila pembahasan hanya dilakukan terhadap konsideran (menimbang dan mengingat) dan penjelasan umum. Namun bila pembahasan dilakukan terhadap substansi dari batang tubuh tiap-tiap perundang-undangan

(hukum pidana) yang berkaitan dengan pengaturan kejahatan struktural, dan prosedur penyelesaian yang tergambar, dimana diketemukan adanya substansi dari tiap-tiap perundang-undangan yang bersifat tumpang tindih, dan terkadang bertentangan antara satu dengan lainnya, baik dengan pengaturan yang terdapat di dalam perundang-undangan yang lebih tinggi maupun yang sama derajatnya, dan kurang sinkron (harmonis) nya pengaturan dengan kondisi yang tergambar, selanjutnya menimbulkan pertanyaan bagi kita, apakah “benar” atau pendekatan-pendekatan tersebut telah dilalui, atautkah materi konsideran tersebut, hanya sekedar “blanko formal” yang harus diisi untuk memenuhi persyaratan sahny suatu produk peraturan perundangan-undangan yang ada.

Berikut dikemukakan beberapa konsideran yang seolah-olah pembentuk peraturan perundang-undangan telah melakukan analisis atau pendekatan sebagaimana disebutkan di atas, yaitu :

Poin b Konsideran Menimbang dari UU.No. 27 Tahun 1999

Bahwa Kitab Undang-undang Hukum Pidana, terutama yang berkaitan dengan kejahatan terhadap keamanan negara belum memberikan landasan hukum yang kuat dalam mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila sebagai dasar negara

Poin d Konsideran Menimbang dari Perppu.No. 1 Tahun 1999

Bahwa berdasarkan kondisi yang sangat mendesak, dikaitkan dengan tanggung jawab untuk ikut serta memelihara perdamaian dunia, maka untuk pelanggaran hak asasi manusia yang berat, perlu segera diselesaikan oleh Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Beritik tolak dari karakteristik substansi perundang-undangan (hukum pidana) yang mengatur tentang kejahatan struktural baik yang bersifat materiil (*substantive criminal law*) maupun formal (*criminal law procedure*), serta lemahnya komponen-komponen peradilan pidana bila dihadapkan kepada kejahatan struktural yang melibatkan pemegang “tampuk-tampuk” kekuasaan, maka pendekatan yang diuraikan terdahulu, hendaknya diarahkan pada perumusan ketentuan peraturan perundang-undangan (hukum pidana) yang menekankan pada pembenahan terhadap kelemahan yang dimiliki, seperti :

**Pertama**, pembenahan terhadap pra-syarat dalam menuntut pertanggung jawaban pidana (*criminal responsibility*). Bila unsur kesalahan (*schuld ; fault*), sifat melawan hukum, dan penyalahgunaan kewenangan (kekuasaan) (*abuse of power*), adalah patokan yang utama yang menentukan dapat tidaknya menuntut pertanggung jawaban pidana, namun dikarenakan : a) sifat mealwan hukum, kesalahan, dan/atau penyalahgunaan kewenangan, merupakan kondisi ataupun keadaan yang sukar untuk dibuktikan, sebab pemegang “tampuk-tampuk” kekuasaan dominan mendapatkan legitimasi atau justifikasi dari peraturan perundang-undangan tertentu yang sebelumnya telah ditetapkan atas dasar kewenangan yang dimilikinya, dan b) fenomena yang menggambarkan tidak sedikitnya tindakan-tindakan penguasa yang mengatasnamakan kebijakan, tetapi memberikan dampak negatif terhadap kehidupan, maka substansi

perumusan kejahatan struktural pada peraturan perundang-undangan (hukum pidana) yang akan ditetapkan, sudah selayaknya dipikirkan format baru tentang rumusan pengaturan kejahatan struktural, khususnya yang dilakukan dengan mempergunakan kekuasaan yang dimiliki. Seperti pengaturan yang menitik beratkan pada sisi perbuatan dan akibat dari kebijakan yang ditetapkan pemegang kekuasaan. Jadi tidak menekankan pada pembuktian ada tidaknya unsur kesalahan, melawan hukum, dan/atau penyalahgunaan kekuasaan.

Sebagai rujukan ataupun perbandingan, berikut dikemukakan satu rumusan ketentuan peraturan perundang-undangan (hukum pidana) Malaysia yang menempatkan korupsi tidak hanya sebagai perolehan kekayaan (keuntungan) dengan jalan penyalahgunaan kekuasaan, tetapi juga kekayaan (keuntungan) yang diperoleh dari pelaksanaan kewenangan (kekuasaan) yang dimiliki (*use of power or authority*)..

Lengkapnya rumusan yang dimaksudkan, adalah sebagai berikut :

*Corrupt practice includes any act done by any member or officer referred to in sub section (1) in his capacity as such member or officer where by he has used his public position or office for his pecuniary or other advantage, and without prejudice to the foregoing, in relation to a member of a state legislative assembly includes any act which contrary to the provision of sub section (8) of section 2 of the eighth schedule to the federal constitution or the equivalent provision in the constitution of a state (praktek korupsi termasuk setiap*

perbuatan yang dilakukan oleh anggota atau pejabat seperti dimaksud dalam sub seksi (1), dalam kapasitasnya sebagai anggota atau pejabat dimana ia telah menggunakan posisi publik atau jabatannya untuk memperkaya diri atau mendapat keuntungan lainnya, dan tanpa berprasangka dalam kaitannya dengan seorang anggota badan legislatif negara bagian, termasuk setiap perbuatan yang berlawanan dengan ketentuan pada sub seksi (8) dari seksi 2 dari lampiran kedelapan konstitusi federal atau ketentuan yang sejenis dalam konstitusi negara bagian). (BPKP, 1999 ; 133-134).

Penetapan suatu asas tertentu di dalam perundang-undangan (hukum pidana), di samping disandarkan kepada prinsip pembatasan kewenangan dan perlindungan terhadap individu, namun pemberlakuan asas tertentu, bukan berarti harus mengenyampingkan kepentingan yang lebih besar (masyarakat). Karakteristik dari lima sila dari Pancasila, yang menjadi pedoman dasar kehidupan masyarakat dan ketatanegaraan Indonesia, yang menghendaki adanya keseimbangan (keadilan) dalam pengaturan kehidupan, bila kita jadikan dasar ataupun titik tolak, untuk menilai layak tidaknya pengenyampingan penyalahgunaan kekuasaan (kewenangan), sifat melawan hukum, dan asas kesalahan (*mens rea*), sehingga diberlakukannya *liability without fault* terhadap modus operandi tertentu dari kejahatan struktural, menurut hemat penulis bukanlah merupakan pelanggaran dari prinsip-prinsip (nilai-nilai) dasar yang terkandung di dalam landasan filosofis bangsa Indonesia. Karena penyimpangan tersebut, secara implisit bertujuan :

- a) sebagai kontrol yuridis terhadap pemerintah (penguasa) dalam menentukan dan merealisasikan kebijakan yang ditetapkan, sehingga timbul sifat mawas diri, hati-hati, dan selektivitas dari penentu kebijakan ;
- b) perlindungan terhadap eksistensi sistem di dalam struktur kekuasaan yang ada, karena penyalahgunaan kekuasaan atau pemanfaatan kekuasaan untuk mengambil keuntungan, bukan hanya merugikan masyarakat, tetapi juga merusak bekerjanya sistem dalam struktur kekuasaan yang ada, dan ;
- c) perlindungan masyarakat dan negara.

Oleh karenanya merupakan hal yang positif bila substansi perumusan kejahatan struktural terhadap modus tertentu dirumuskan sebagai pencerminan asas *strict liability*, yang dalam Konsep KUHP (Baru) dirumuskan pada Pasal 36, yang lengkapnya berbunyi :

#### Pasal 36

Undang-undang dapat menentukan bahwa pelaku tindak pidana tertentu dapat dipidana semata-mata telah dipenuhinya unsur-unsur tindak pidana atas perbuatannya, tanpa memperhatikan lebih dahulu kesalahan dalam melakukan tindak pidana tersebut.

**Kedua**, berkaitan dengan kasus-kasus pelanggaran HAM dewasa ini, yang “isunya” dilakukan oleh “aparat TNI”, tergambar suatu fenomena politik dan ketidak seimbangan peradilan pidana yang ditujukan untuk penyelesaian kasus-kasus tersebut. Ketidak seimbangan ini di samping ditunjukkan oleh kualitas sanksi yang



dijatuhkan (semakin rendah pangkat dan/atau jabatan, semakin berat kualitas sanksi yang dijatuhkan), juga ditunjukkan oleh aparat yang diproses berada dalam tataran “aparat rendahan”. Pada hal disadari, bahwa terlepas dari adanya aparat (person) TNI yang memanfaatkan situasi, pelanggaran HAM yang terjadi juga merupakan bias dari implementasi kebijakan yang ditetapkan oleh penguasa. Sementara perwira-perwira tinggi dan panglima tertinggi ABRI, yang merupakan penentu pelaksanaan kebijakan, lembaga peradilan hanya “berani” mengatakan terlibat, tetapi tidak memiliki keberanian untuk mengadilinya. (lihat ragaan 10).

Bertolak dari kondisi tersebut, maka sudah sewajarnya diadakan rumusan ketentuan perundang-undangan (hukum pidana), yang berorientasi kepada penuntutan terhadap pertanggung jawaban penentu kebijakan, terhadap implementasi kebijakan yang bersifat bias. Bila boleh penulis mencontohkan perumusan pengaturan yang dimaksud, maka rumusan tersebut, adalah :

Terhadap kejahatan-kejahatan tertentu yang terjadi sebagai akibat dari penerapan kebijakan yang ditetapkan oleh kekuasaan, maka di samping kepada aparat pelaksana kebijakan, terhadap penentu kebijakan tersebut juga dapat dimintakan pertanggung jawaban pidana.

“Pertanggung jawaban struktural (*structural liability*)” yang terkandung di dalam contoh rumusan di atas, yang pada dasarnya berangkat dari asas pertanggung jawaban pengganti (*vicarious*

**RAGAN 18**  
**FENOMENA PERADILAN TERHADAP KEJAHATAN**  
**PELANGGARAN HAK ASASI MANUSIA**

NO	PELANGGARAN HAM	APARAT YANG DIADILI	ANCAMAN PIDANA	PIHAK YANG TERLIBAT
01	Peristiwa Tanjung Priok 12 September 1984 Korban Sipil : a. 18 tewas 53 luka-luka (versi pemerintah) b. 50 tewas 16 hilang 61 luka-luka (versi warga)	-	-	a. Panglima ABRI Jendral Benny Moerdani b. Kasad Jendral Rudini c. Pangdam Jaya Jendral Try Sutrisno
02	Operasi Korem Garuda Hitam di Lampung (7 Februari 1989) Korban, 27 Kelompok Anggota Warsidi-tewas	-	-	a. Panglima ABRI Jendral Try Sutrisno b. Kasad Jendral Edi Sudrajat c. c. Danrem Garuda Hitam Kol. Hendro Priyono
03	Peristiwa Aceh Tengah November 1990 Korban Sipil : 12 tewas	-	-	a. Panglima ABRI Jendral Try Sutrisno b. Kasad Jendral Edi Sudrajat c. Pangdam Bukit Barisan Mayjen H.R. Pramono
04	Peristiwa Santa Cruz D III 12 November 1991 Korban Sipil : 19 tewas, 91 luka (versi pemerintah) Pemerintah secara resmi membentuk Dewan Penyelidik Nasional (DPN)	a. Pangdam Udayana Mayjen Sintong Panjaitan b. Pangkolapsus Brigjen. Rudolf Warrouw c. Dan sektor C/Dili Kol. Binsar Aruan d. Danton II Yon 303, Letda John Harland Aritonang e. Danton III Yon 303, Letda Edy Sunarya f. Danton Intel Korem 164, Letda Y. Alexander g. Pasi Sospol Korem 164, Letda Mursanib S. h. 6 Bintara dan 2 Tamtama	(Poin a dan poin b, oleh Dewan Kehormatan Militer, di- nonaktifkan) (poin c dan d oleh Mahmil III Denpasar, 12 bulan kurungan (poin d - f oleh Mahmil III Denpasar, 8 bulan kurungan) (poin g, oleh Mahmil III Denpasar, 12-18 bulan kurungan)	a. Panglima ABRI Jendral Try Sutrisno b. Kasad, Jendral Edi Sudrajat
04	Kuburan Massal Bukit Tengkorak, Pidie Mei 1991 Korban Sipil : Tidak Jelas	-	-	a. Panglima ABRI Jendral Try Sutrisno b. Kasad, Jendral Edi Sudrajat c. Pandam Bukit Barisan H.R. Pramono

05	Marsinah 8 Mei 1993 (Siapa Pembunuhnya Masih Tidak Jelas) Korban Sipil : 1 Orang	a. Danramil Porong Kapten Kusaeri b. Pasi Intel Kodim 0816/Sidoarjo Kapten Sugeng c. Dandim 0816/Sidoarjo Letkol Max Salaki	Mahmil, 9bln Kurungan  Mahmil, Dimutasikan  Mahmil Dimutasikan	a. Panglima ABRI Jendral Faisal Tanjung b. Kasad, Jendral Wismoyo Arismunandar c. Pangdam Brawijaya Mayjen Haris Sudarno
06	Haur Koneng (28 Juli 1993) Korban Sipil : 5 Tewas dan puluhan luka-luka	-	-	a. Panglima ABRI Jendral Faisal Tanjung b. Kasad, Jendral Wismoyo Arismunandar c. Pangdam Siliwangi Mayjen Muzani Syukur
07	Peristiwa Nipah- Sampang Madura Oktober 1993 Korban Sipil : 4 Tewas (Siapa Pembunuhnya Masih Tidak Jelas)	-	-	a. Panglima ABRI Jendral Faisal Tanjung b. Kasad, Jendral Wismoyo Arismunandar c. Pangdam Brawijaya Mayjen Haris Sudarno d. Bupati Sampang Kolonel Bagus Hinayana
08	Peristiwa Liquica Dilli 12 Januari 1995 Korban Sipil : 4 Tahanan dan 2 Penduduk Tewas	Pratu Rusdin Maubere	Mahmil III Denpasar, 4 tahun penjara	a. Panglima ABRI Jendral Faisal Tanjung b. Kasad, Jendral Hartono c. Pangdam Udayana, Mayjen Soewardi
09	Peristiwa Penculikan 11 Aktivis, 1997	a. Dansesko/Mantan Danjen Kopassus Letjen Prabowo Subianto b. Danjen Kopassus Mayjen Muchdi P.R. c. Dan Group 4 Kopassus, Kolonel Chairawan d. 11 Pama dan Pamen Tim Mawar Kopassus	(poin a, oleh Dewan Kehormatan Perwira Diberhenti- kan) (poin b dan c oleh Dewan Kehormatan Dibebaskan Tugaskan (poin d, oleh Mahmil Jakarta, 12- 22 bulan kurungan, dan dipecat	a. Panglima ABRI Jendral Faisal Tanjung b. Kasad, Jendral Wiranto
10	Peristiwa Penembakan Tri-Sakti 12 Mei 1998 Korban Sipil : 5 Tewas (Mayjen Hamami Nata Kemudian Mengundurkan Diri)	6 Pama Polri	oleh Mahmil, 2- 10 bulan kurungan	a. Panglima ABRI Jendral Wiranto, b. Pangdam Jaya, Mayjen Sjafrie Sjamsuddin c. Kapolda, Mayjen Hamami Nata
11	Peristiwa Semanggi I 15 Nopember 1998 Korban Sipil : 5 Mahasiswa Tewas (Saat Sidang Istimewa)	-	-	a. Panglima ABRI Jendral Wiranto b. Kapolda Metro Jaya, Mayjen Pol. Drs. Nugroho Djayusman

	MPR)			c. Pangdam Jaya, Mayjen Djadja Suparman
12	Peristiwa Lhokseumawe 18 Januari 1999 Korban Sipil : 11 Tewas (Operasi Penangkapan Ahmad Kandang)			a. Panglima TNI Jendral Wiranto b. Kasad, Jendral Subagyo HS c. Pangdam Bukit Barisan, Mayjen Abdurrahman Gaffar d. Danrem Lilawangsa Kolonel Jhonny Wahab
13	Peristiwa Idi Cut, Aceh Timur 2 Februari 1999 Korban Sipil : 7 Tewas dan Puluhan Luka (Reaksi Terhadap Peristiwa Lhok Nibon, 29 Desember, 8 Anggota TNI Disandera dan Dibunuh)			a. Panglima TNI Jendral Wiranto b. Kasad, Jendral Subagyo HS c. Pangdam Bukit Barisan Mayjen Abdurrahman Gaffar d. Danrem Lilawangsa Kolonel Jhonny Wahab
14	Peristiwa Ermera April 1999 Korban Sipil : 6 Tertembak			a. Panglima TNI Jendral Wiranto b. Kasad, Jendral Subagyo HS c. Pangdam Udayana, Mayjen Adam Damiri d. Danrem Wiradharma Kolonel Tono Suratman e. Dandim Ermera, Letkol Muhammad Nur
15	Peristiwa Liquica 5-6 April 1999 Korban Sipil : 54 Tewas, 10 Luka Parah (AS Membatalkan Kerja Sama Militer)			a. Panglima TNI Jendral Wiranto b. Kasad, Jendral Subagyo HS c. Pangdam Udayana, Mayjen Adam Damiri d. Danrem Wiradharma Kolonel Tono Suratman
16	Peristiwa Eksekusi di Rumah Manuel Soares Gamma, Bobonaro, 13 April 1999 Korban Sipil : 5 Tewas			a. Panglima TNI Jendral Wiranto b. Kasad, Jendral Subagyo HS c. Pangdam Udayana Mayjen Adam Damiri d. Danrem Wiradharma Kolonel Tono Suratman e. Dandim Bobonaro, Letkol Burhanuddin Siagian
17	Peristiwa Simpang KKA, Aceh Utara 3 Mei 1999 Korban Sipil : 39 Tewas dan 125 Luka			a. Panglima TNI Jendral Wiranto b. Kasad, Jendral Subagyo HS c. Pangdam Bukit Barisan,

	(Berawal Dari Pembunuhan Serka Adityawarman)			Mayjen Abdurrahman Gaffar d. Danrem Lilawangsa Kolonel Jhonny Wahab
18	Peristiwa Ateuh, Aceh Barat 6 Agustus 1999 Korban Sipil : 31 Tewas, Termasuk Bantaqiah	-	-	a. Panglima TNI Jendral Wiranto b. Kasad, Jendral Subagyo HS c. Pangdam Bukit Barisan, Mayjen Abdurrahman Gaffar d. Danrem 012/Teuku Umar, Kolonel Syarifuddin Tippe
19	Peristiwa Sual 6 September 1999 Korban Sipil : 20 Tewas (Kasus Pasca Jajak Pendapat)	-	-	a. Panglima TNI Jendral Wiranto b. Panglima Darurat Militer, Mayjen Kiki Syahnarki c. Danrem 164 Wiradharma, Kolonel Muis
20	Peristiwa Meulaboh, Aceh Barat November 1999 Korban Sipil : 48 Penduduk Luka Parah	-	-	a. Panglima TNI Jendral Wiranto b. Kasad, Jendral Subagyo HS c. Pangdam Bukit Barisan, Mayjen Abdurrahman Gaffar d. Komandan Korem 012/Teuku Umar, Kolonel Syarifudin Tippe

Sumber : Diolah Dari Bahan Primer dari Data Sekunder 1999-2000.

*liability*),<sup>293</sup> dikemukakan atas dasar lemahnya tanggung jawab moral penentu kebijakan dan pemberi perintah terhadap aparat pelaksana di lapangan, sehingga mencerminkan kurang adanya perlindungan hukum terhadap aparat pelaksana kebijakan.

Dalam rumusan yang bersifat umum *vicarious liability* dicantumkan dalam Pasal 35 Rancangan Konsep KUHP (Baru), yang berbunyi :

#### Pasal 35

Suatu undang-undang dapat menentukan bahwa seseorang dapat dipertanggung jawabkan atas tindak pidana yang dilakukan oleh orang lain.

Ketiga, berangkat dari fenomena adanya kebijakan-kebijakan pemegang “tampuk-tampuk” kekuasaan yang mencampuri kinerja dari suatu lembaga pemerintah, yang mengakibatkan bekerjanya lembaga tersebut tidak sesuai dengan fungsi yang seharusnya dilaksanakannya, bahkan tidak jarang lembaga yang dicampuri tugas dan fungsinya tersebut “terpaksa” harus mengambil tindakan yang menyimpang. Sementara batas pengaturan terhadap campur tangan (intervensi) ini

<sup>293</sup> Marcus Fletcher dalam Hanafi, mengemukakan adanya dua syarat yang harus diperhatikan sehubungan dengan penerapan *vicarious liability*, yaitu :

- a) harus terdapat suatu hubungan pekerjaan, seperti hubungan antara majikan dengan pegawai/pekerja (*there must be relationship, such as the employment relationship, between X and Y which sufficient to justify the imposition of vicarious liability*), dan ;
- b) perbuatan yang dilakukan harus berkaitan atau masih berada dalam lingkup pekerjaannya (*the criminal conduct committed by Y must be referable in some particular way to relationship between X and Y*).

Lihat Hanafi, **Reformasi Sistem Pertanggung Jawaban Pidana**, dalam Jurnal Hukum, **Reformasi Hukum Pidana**, No.II, Vol. 6, Fak. Hukum-UII, Yogyakarta, 1999, hal., 34.

masih bersifat “sumir”, sehingga campur tangan (intervensi) yang dilakukan tersebut kerap kali didasarkan kepada kemauan (kepentingan) sepihak dari pemegang kekuasaan, maka untuk membatasi “campur tangan” atau “intervensi” tersebut, sudah saatnya pembentuk peraturan perundang-undangan memikirkan dan merumuskan satu ketentuan yang melarang pemegang kekuasaan untuk “dalam hal-hal tertentu” melakukan intervensi terhadap kinerja dari lembaga-lembaga pemerintahan yang tertentu, dan menjatuhkan ancaman pidana, bila larangan tersebut dilanggar.

Sehubungan dengan uraian di atas, ada baiknya perumus Konsep KUHP (Baru) melakukan “introdusir” atau “mereduksi” rumusan yang terdapat di dalam Pasal 67 dari UU.No. 23 Tahun 1999, dan merumuskannya secara umum sebagai salah satu ketentuan di dalam Konsep.

#### Pasal 67

Barang siapa yang melakukan campur tangan terhadap pelaksanaan tugas Bank Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1), diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun, serta denda sekurang-kurangnya Rp.2.000.000.000. (dua miliar rupiah) dan paling banyak Rp.5.000.000.000 (lima miliar rupiah).

### 3) Keterlibatan Komponen Di Luar Struktur Kekuasaan

Kompleks dan heterogenya persoalan-persoalan yang patut untuk diperhatikan dalam merumuskan substansi dari suatu produk

perundang-undangan, menempatkan proses perumusan atau pembentukan peraturan perundang-undangan pada posisi yang tidak “sederhana”.

Multidimensionalnya persoalan yang melingkupi proses perumusan perundang-undangan tersebut, kecil kemungkinan untuk diatasi dengan mempergunakan sumber daya yang dimiliki oleh badan pembentuk peraturan perundang-undangan. Walau dikatakan, bahwa pemerintah memiliki tugas “melayani masyarakat (*public service*)”, namun bukan berarti pemerintah menguasai segala bentuk permasalahan yang ada di tengah-tengah masyarakat. Oleh karenanya, untuk dapat mengetahui berbagai bentuk persoalan yang dialami masyarakat, dan dapat menentukan kemungkinan kebijakan yang efektif untuk diterapkan, lembaga pembentuk perundang-undangan (pemerintah & DPR), membutuhkan sumber daya yang berasal dari luar.

Urgensi melibatkan sumber daya dari luar struktur kekuasaan, adalah untuk menampung berbagai persoalan yang termasuk sebagai salah satu materi perundang-undangan yang akan dibentuk., agar selaku “konsumen hukum”, masyarakat dapat merasakan manfaatnya.

Sumber daya yang terdapat di luar struktur kekuasaan, yang dimaksudkan meliputi :

- a) Sumber daya non-formal, seperti : tokoh-tokoh masyarakat, pengetua adat, alim-ulama, lembaga-lembaga profesi, dan pengusaha, serta pihak-pihak lain yang dimungkinkan terkait dengan substansi peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk, dan ;



b) Sumber daya formal, yang berasal dari lembaga-lembaga pendidikan .

Berkaitan dengan keterlibatan sumber daya-sumber daya di luar struktur kekuasaan, maka satu hal yang patut diperhatikan adalah, bahwa keterlibatan tersebut jangan hanya dilakukan semata-mata atas dasar kebutuhan atau penilaian pemegang kekuasaan, yang notabene keterlibatan tersebut merupakan keterlibatan yang bersifat “insidentil” atau “kasuistik” dan “semu”. Dengan bersandar pada adumsi, bahwa tidak ada peraturan perundang-undangan yang tidak bersinggungan dengan kebutuhan atau kepentingan masyarakat, maka keterlibatan sumber daya yang dimaksudkan di atas merupakan suatu keharusan dalam perumusan peraturan perundang-undangan. Kemudian, agar keterlibatan sumber daya-sumber daya di luar struktur kekuasaan memberikan manfaat, dan agar keberadaannya dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan tidak hanya sebagai “komponen penghibur” atau “komponen pelengkap”, dan hanya akan menambah “anggaran yang akan dikeluarkan”, pemerintah dituntut untuk melakukan selektivitas yang objektif dan memberikan dasar yuridis yang jelas bagi keterlibatan sumber daya-sumber daya di luar kekuasaan.

Kelemahan yang tergambar dalam prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan kita saat ini, sehingga muncul fenomena ketidakseimbangan kepentingan yang diatur oleh perundang-undangan tertentu tersebut, di samping belum membudayanya kebiasaan kekuasaan untuk mempergunakan sumber daya-sumber daya yang ada di luarnya,

juga dikarenakan lemahnya legitimasi yang diberikan kepada sumber daya-sumber daya tersebut. Sehingga tidak jarang atau tidak mengherankan bila hasil-hasil yang diberikan oleh sumber daya di luar kekuasaan kemudian tidak tergambar dalam substansi peraturan perundang-undangan yang dirumuskan, apalagi bila hasil yang diberikan tersebut bertentangan dengan kepentingan politik kekuasaan.

#### c. Evaluasi Kebijakan Perundang-Undangan

Satu persoalan yang menyebabkan masih bertahannya peraturan perundang-undangan yang tidak bersifat harmonis, dan secara substansial memberikan legitimasi terhadap “penguasa” untuk melakukan penyimpangan-penyimpangan, adalah dikarenakan tidak efektifnya pengawasan yang ditujukan terhadap produk perundang-undangan yang telah ditetapkan. Oleh karenanya, kemungkinan langkah efektif yang dapat diterapkan adalah perbaikan kinerja dari lembaga-lembaga yang diberikan kewenangan untuk mengawasi pelaksanaan perundang-undangan.

Bertolak dari gambaran yang diuraikan tersebut, maka evaluasi kebijakan hendaklah dilakukan :

**Pertama**, bahwa terhadap lembaga-lembaga yang diserahi tugas dan tanggung jawab untuk membentuk peraturan perundang-undangan, di samping merumuskan substansi dari ketentuan perundang-undangan tersebut, hendaknya sekaligus merumuskan standar-standar yang dapat dijadikan pedoman di dalam menilai efektivitas dari pelaksanaan perundang-undangan yang ada.

**Kedua**, bahwa dalam melakukan penilaian tersebut, ada baiknya dibentuk sebuah tim kerja ataupun badan yang secara khusus menganalisis penerapan peraturan perundang-undangan, baik yang bersifat “kerjasama”, maupun lembaga yang bersifat “mandiri”.

**Ketiga**, adalah perbaikan kinerja MA, khususnya yang berhubungan dengan *judicial review* yang dimiliki MA. Eksistensi penerapan fungsi dan tanggung jawab MA yang cenderung “ada hanya untuk memberikan keputusan atas kasus-kasus yang sampai pada tingkat kasasi”, bukan untuk memberikan jawaban ataupun menterjemahkan persoalan-persoalan kebijakan penguasa, sehingga mengaburkan fungsi pengawasan dan penilaian yang dimilikinya.

Pembenahan terhadap fungsi *judicial review* dari MA, dapat dilakukan dengan jalan :

- 1) Peninjauan kembali terhadap terhadap ketentuan yang berkaitan dengan *judicial review*, yang sifatnya cenderung membatasi pergerakan MA untuk melakukan evaluasi ;
- 2) Perluasan ruang lingkup tugas dan tanggung jawab *judicial review* dari MA, tidak hanya terbatas pada peraturan perundang-undangan yang berada di bawah undang-undang, dan hanya dilakukan pada saat adanya pengaduan atau pengajuan perkara atas perundang-undangan tersebut pada tingkat kasasi, tetapi juga terhadap substansi undang-undang, khususnya yang berkaitan dengan eksistensi MA sendiri, dan ;

- 3) Agar terciptanya administrasi yang baik dalam kinerja MA, dimana fungsi *judicial review* tidak menghambat fungsi peradilan dari MA.

Sehubungan dengan pelaksanaan “otonomi daerah”, perlu dipikirkan perluasan fungsi, tugas, dan tanggung jawab MA, yaitu sebagai lembaga penyelesaian konflik politik (dalam hal tertentu). Fungsi yang disebutkan terakhir ini merupakan salah satu fungsi *Supreme Court (MA)*

Amerika Serikat, sebagaimana yang dikemukakan Harold J. Berman :

Dalam istilah yang tidak begitu teknis, peran Supreme Court dalam sistem Federal Amerika Serikat dapat dianggap berangkat tiga, yaitu untuk memelihara keunggulan Undang Undang Dasar, untuk menjamin penafsiran yang seragam tentang hukum federal, dan untuk memecahkan kontroversi antara negara bagian sendiri.<sup>272</sup>

Langkah kebijakan lain yang mungkin diberlakukan adalah :

- 1) Pengalokasian waktu dan dana yang baik, yang sesuai dengan derajat kualitas dari suatu perundang-undangan yang akan ditetapkan, dan ;
- 2) Pengadaan satu badan yang khusus mempunyai kewajiban mensosialisasikan peraturan perundang-undangan ke tengah-tengah masyarakat, sebelum pemberlakuan terhadap perundang-undangan yang dimaksud dilakukan secara efektif.

<sup>272</sup> Harold J. Berman, *Talks on American Law*, Random House, Inc, 1971, (terjemahan), Gregory Churchill J.D., **Ceramah Ceramah Tentang Hukum Amerika Serikat**, PT Tatanusa, Jakarta, Cetakan Ke-1, 1996, hal., 72.

## 2. Langkah Kebijakan Di Bidang Penerapan Hukum Pidana

Bertitik tolak pada konsep, bahwa penegakan hukum pidana merupakan proses bekerjanya sebuah sistem, yaitu sistem penegakan hukum pidana (*the system of criminal law enforcement*), dimana dengan karakteristik sistem yang dimilikinya, dapat dikemukakan bahwa dapatnya sistem penegakan hukum pidana (SPHP) tersebut mewujudkan tujuan yang diembannya, adalah tergantung kepada keberadaan dan keharmonisan dari komponen-komponen yang merupakan sub sistem dari SPHP tersebut. Dengan kata lain ingin dikemukakan, bahwa “baik”-pun kualitas suatu produk perundang-undangan (hukum pidana) yang dihasilkan, namun bila dalam penerapannya tidak didukung oleh kinerja lembaga dan prosedur yang baik, maka kualitas yang baik dari substansi peraturan perundang-undangan (hukum pidana) yang dihasilkan tersebut tidak akan banyak berperan di dalam penanggulangan kejahatan struktural.<sup>295</sup>

Dengan memperhatikan dan memahami kelemahan-kelemahan penerapan hukum pidana, baik dari sisi perundang-undangan, kinerja lembaga dan aparat, serta proses yang diterapkan (sebagaimana telah diuraikan terdahulu), yang selanjutnya menunjukkan fenomena, bahwa :

- a. penerapan hukum pidana terkesan bersifat tertutup dan kurang inspiratif, karena diproses di dalam lingkungan kekuasaan dengan mengedepankan pendekatan politik ;

<sup>295</sup> Melalui uraian tersebut, penulis bermaksud mengemukakan bahwa penanggulangan kejahatan struktural merupakan upaya penanggulangan yang bersifat komprehensif dan sistemik, yang dilakukan melalui aktivitas satu sistem yang bersifat utuh dan terpadu.

- b. penerapan hukum pidana terkesan diskriminatif, karena penerapan hukum pidana ataupun peradilan pidana dominan ditujukan terhadap “aparatur rendah” dan tidak mempunyai “hubungan personal” yang relatif dekat dengan pemegang tampuk-tampuk pimpinan pada struktur kekuasaan yang ada, dan ;
- c. penerapan hukum pidana terkesan bersifat “sumir”, yang di samping ditunjukkan oleh kualitas sanksi yang dalam kasus-kasus kejahatan struktural tertentu tidak seimbang dengan kualitas si pelaku dan kejahatan yang dilakukan, juga dalam kasus-kasus kejahatan struktural tertentu sukar untuk diketahui putusan akhir dari proses peradilan pidana yang diterapkan.

Maka melalui beberapa pendekatan (*approach*) yang dipergunakan dalam penelitian, pada poin sub bab ini diuraikan langkah-langkah kebijakan (*policies*) yang dimungkinkan dapat diterapkan di dalam memaksimalkan kinerja aparat (lembaga) peradilan pidana agar dapat “efektif” di dalam menanggulangi kejahatan struktural yang terjadi.

Langkah-langkah kebijakan yang dimungkinkan efektif tersebut, adalah :

a. Bidang perundang-undangan

Berangkat dari realitas, bahwa masuknya campur tangan atau intervensi kekuasaan pemerintahan dalam proses peradilan pidana, yang kemudian mempengaruhi independensi, objektivitas, atau netralitas peradilan pidana yang berjalan, khususnya dalam penyelesaian kasus-kasus kejahatan struktural, adalah dikarenakan secara yuridis terdapat substansi

ketentuan peraturan perundang-undangan, yang memang memberikan kesempatan kepada komponen-komponen kekuasaan pemerintahan untuk turut campur dalam prosedur peradilan pidana yang ada. Bahkan diantara rumusan- rumusan substansi peraturan perundang-undangan tersebut terkesan meminta campur tangan kekuasaan pemerintahan. Oleh karenanya langkah kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan yang terkesan efektif untuk diterapkan adalah, kebijakan-kebijakan yang berorientasi kepada pembatasan terhadap kewenangan kekuasaan, yaitu :

- 1) Peninjauan, evaluasi, dan penjelasan (penegasan) kembali “hak prerogatif” (hak istimewa) yang diberikan kepada Presiden, baik selaku kepala negara maupun kepala pemerintahan (vide, Pasal 10-Pasal 14 UUD 1945).

Kebijakan ini dirumuskan dan diusulkan atas dasar fenomena yang menunjukkan timbulnya kebijakan - kebijakan yang bersifat sepihak sebagai penerapan hak prerogatif tersebut, yang diambil dan ditetapkan tidak melalui prosedur sebagaimana yang diatur di dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada, sehingga terkesan mengenyampingkan keberadaan lembaga-lembaga lain. Kondisi ini tidak hanya terjadi pada masa kekuasaan Orde Baru akan tetapi juga terjadi pada kekuasaan Orde Reformasi saat ini.

- 2) Pencabutan kewenangan yang secara yuridis diberikan kepada pemegang tampuk-tampuk pimpinan dari struktur kekuasaan yang ada, baik dari tingkat pusat maupun daerah, seperti yang berkaitan dengan persyaratan

adanya “persetujuan tertulis” dari pemegang tampuk-tampuk kekuasaan tersebut terhadap jalannya proses penyelidikan atau penyidikan atas suatu kejahatan yang dilakukan oleh organ kekuasaan pada level jabatan tertentu.

Kebijakan ini disampaikan, di samping dikarenakan “persetujuan tertulis” tersebut sama saja halnya dengan kewenangan kekuasaan pemerintahan untuk menentukan berjalan tidaknya peradilan pidana sebagai langkah untuk menyelesaikan modus operandi tertentu dari kejahatan struktural, juga dikarenakan :

- a) bahwa kewenangan tersebut dalam kenyataannya merupakan salah satu “pintu masuk” kekuasaan untuk mengedepankan dan menerapkan pendekatan politik atau kebijakan dari pada pendekatan hukum ;
- b) bahwa kewenangan tersebut dalam kenyataannya dominan dimanfaatkan oleh sebagian aparat yang dilindungi oleh kewenangan pemegang kekuasaan, untuk melakukan penyimpangan-penyimpangan
- c) bahwa kewenangan tersebut dalam kenyataannya menyebabkan aparat penyelidik dan/atau penyidik terkesan menghindar dari menangani kejahatan-kejahatan yang dilakukan oleh aparat dan/atau anggota lembaga yang dilindungi oleh hak dan/atau kewenangan penguasa, dan
- d) bahwa kewenangan tersebut merupakan “batu sandungan” bagi pengaplikasian substansi Pasal 27 UUD 1945.



- 3) Evaluasi dan penjelasan atau penegasan kembali terhadap substansi peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang “asas oportunitas” yang diberikan kepada kejaksaan (Jaksa Agung).

Langkah kebijakan ini disampaikan, karena :

- a) Bahwa secara struktural kejaksaan (Jaksa Agung), merupakan organ pemerintah yang menjalankan tugas untuk mewakili pemerintah di dalam melakukan penuntutan. Dengan demikian, kinerja kejaksaan adalah terikat kepada pengendalian pemegang kekuasaan pemerintahan, yaitu Presiden. Secara psikologis organisasi, dengan kedudukan kejaksaan yang sedemikian itu, maka sebelum menerapkan asas oportunitas terhadap suatu kejahatan struktural yang terjadi, terlebih dahulu kejaksaan meminta penilaian dari Presiden, atau menyerahkan keputusan penerapan asas oportunitas tersebut sepenuhnya kepada Presiden. Melalui asas ini, kembali lagi pemegang kekuasaan pemerintahan diberikan peluang untuk menentukan bekerja tidaknya peradilan pidana (*criminal justice*). Oleh karenanya, walaupun asas oportunitas ini akan dipertahankan keberadaannya, maka dikarenakan keberadaannya berada dalam prosedur peradilan pidana, maka akan dirasakan lebih efektif bila ianya dilimpahkan kepada Mahkamah Agung (MA), yang berdasarkan UU.No. 14 Tahun 1970 dan UU.No. 35 Tahun 1999 (sebagai penyempurnaan UU.No. 14 Tahun 1970) merupakan pemegang kekuasaan tertinggi di bidang peradilan. Kemudian netralitas dan objektivitas terhadap penilaian

untuk penerapan asas tersebut, dengan posisi MA yang dikatakan “mandiri” akan lebih terjamin ;

b) Kondisi reformasi dan globalisasi saat ini, yang menuntut adanya keterbukaan atas kebijakan-kebijakan yang diambil dan ditetapkan oleh lembaga-lembaga pemerintahan, termasuklah di dalamnya lembaga peradilan. Sementara orientasi penerapan asas oportunitas tersebut, adalah bertentangan dengan tuntutan reformasi dan globalisasi, dan ;

c) Ketidak ketidaktegasan ukuran kepentingan umum (*public interested*) yang mendasari penerapan asas oportunitas tersebut, yang kemudian dalam penerapannya ia lebih cenderung ditujukan dan/atau diterapkan untuk kepentingan hukum dari pemegang kekuasaan atau struktur kekuasaan yang ada.

4) Diperlukan adanya substansi peraturan perundang-undangan yang membatasi kewenangan kekuasaan pemerintah terhadap independensi peradilan pidana yang berjalan, dan merumuskan larangan tersebut sebagai salah satu bentuk kejahatan, yang bila dilanggar maka terdapat sanksi pidana yang akan diterapkan (lihat kembali rumusan Pasal 67 UU.No. 23 Tahun 1999)

#### b. Bidang Kelembagaan

Di samping dibutuhkan eksistensi perundang-undangan yang berorientasi kepada pembatasan kewenangan kekuasaan pemerintahan atau kekuasaan eksekutif (*government power*) terhadap kekuasaan judikatif, juga

dibutuhkan langkah kebijakan yang berkaitan dengan komponen-komponen peradilan pidana, baik secara strktural, maupun yang berkaitan dengan sinkronisasi dan/atau harmonisasi diantara lembaga-lembaga peradilan pidana itu sendiri. Oleh karenanya perlu dilakukan “restrukturisasi” atau “revitalisasi” dari komponen-komponen peradilan pidana tersebut.

Restrukturisasi lembaga peradilan pidana ini diperlukan, di samping sehubungan dengan eksistensi peradilan pidana sebagai prosedur penerapan keadilan dan kebenaran yang bersifat “substantif), dan peradilan pidana sebagai wacana penentuan bersalah-tidaknya atau dihukum-tidaknya seseorang yang dihadapkan ke depan pengadilan, juga dikarenakan peradilan pidana itu sendiri merupakan suatu proses interaksi dalam sistem organisasi. Dan tujuan restrukturisasi dan revitalisasi lembaga peradilan pidana ini, hendaknya tidak ditujukan hanya terhadap harmonisasi kinerja diantara lembaga yang menjadi komponen peradilan pidana, tetapi juga harmonisasi hubungan antara lembaga peradilan pidana dengan lembaga lain yang ada di luarnya. Karena salah satu karakteristik peradilan pidana sebagai sebuah sistem, adalah eksistensinya yang selalu harus memperhatikan keberadaan kondisi-kondisi yang berada di luar dari sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) tersebut.

Sebagai contoh terhadap apa yang disebutkan terakhir di atas, adalah hubungan antara Pansus DPR dalam penyelesaian modus operandi tertentu dari kejahatan struktural (Pansus Bullogate & Brunaigate, yang diisukan melibatkan pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi, yaitu

Presiden). Walaupun keberadaan Pansus tersebut lebih diarahkan kepada penyelesaian secara politis, dan terlepas dari penyelesaian secara hukum (sebagaimana dikemukakan oleh Alvin Lei), namun ada baiknya bila selanjutnya diatur hubungan Pansus dengan lembaga peradilan pidana, untuk tujuan :

- 1) Penyelesaian secara politis tidak berarti mengenyampingkan penyelesaian secara hukum. Jadi walaupun kenyataannya nanti terbukti bahwa Presiden terlibat dalam kasus Bullogate dan Brunaigate, penyelesaian bukan hanya berakhir pada pengadaaan Sidang Istimewa (SI) MPR, untuk meminta pertanggung jawaban Presiden atas keterlibatannya tersebut. Tetapi ada tindakan lanjutan yaitu penyelesaian secara hukum lewat peradilan pidana. Satu “ungkapan politis” yang menurut hemat penulis perlu diperhatikan sehubungan kasus-kasus kejahatan yang melibatkan pemegang tampuk-tampuk pimpinan pemegang kekuasaan, adalah istilah “mengatasnamakan pemegang kekuasaan”. Ini dikemukakan, atas pemikiran “bahwa kecil kemungkinan seseorang yang tidak mempunyai kedekatan hubungan dengan pemegang kekuasaan berani mengatasnamakan pemegang kekuasaan dalam kejahatan yang dilakukan”.
- 1) Hasil-hasil penyelidikan atau penyidikan Pansus dapat dipergunakan sebagai pedoman maupun alat pembanding terhadap hasil-hasil yang diperoleh dari penyelidikan dan/atau penyidikan yang dilakukan oleh

lembaga peradilan pidana. Sehingga adanya sinkronisasi di dalam landasan penjatuhan putusan nantinya.

Khusus terhadap persoalan di atas, maka hendaknya diadakan ketentuan khusus yang mengatur hubungan Pansus (DPR) yang dibentuk untuk melakukan penyelidikan atau penyidikan dan dengan lembaga peradilan pidana, sehingga walaupun Pansus (DPR) berorientasi kepada penyelesaian secara politis, keberadaannya juga “dalam hal tertentu” merupakan patner ataupun bagian dari peradilan pidana dalam menyelesaikan secara hukum kasus kejahatan struktural tertentu yang sama.

Di samping langkah kebijakan tersebut, maka di dalam upaya memaksimalkan kinerja lembaga peradilan pidana di dalam penanggulangan kejahatan struktural hendaknya dilakukan melalui :

**Pertama,** perbaikan struktur komponen-komponen peradilan pidana di dalam steruktur pemerintahan dan/atau ketatanegaraan, yaitu :

- 1) Bila berdasarkan Pasal 24 dan Pasal 25 UUD 1945 dikatakan bahwa kekuasaan kehakiman (peradilan) merupakan “kekuasaan yang mandiri”, yang terlepas dari pengaruh kekuasaan lainnya, maka untuk merealisasikan kemandirian peradilan pidana tersebut, hendaknya komponen-komponen peradilan pidana tersebut ditempatkan pada satu struktur kekuasaan yang tidak berada di bawah “kendali” lebih dari satu kekuasaan, yaitu hanya berada di bawah pengawasan Mahkamah Agung (MA). Karena sebagai sebuah sistem, tidaklah efektif bila keberadaan kekuasaan peradilan diletakkan atau berada di bawah pengawasan dari

dua atau lebih kekuasaan yang berbeda, walaupun bidang kekuasaan tersebut mengatur persoalan yang berbeda.<sup>296</sup>

- 2) Kalaupun terdapat komponen-komponen (lembaga) dari peradilan pidana yang memang “idealnya” berada di bawah kekuasaan pemerintahan, maka dalam hal ini hendaknya diadakan pengaturan yang jelas dan tegas terhadap kewenangan kekuasaan pemerintah terhadap lembaga yang merupakan komponen peradilan pidana tersebut.

**Kedua**, perbaikan inpra struktur lembaga peradilan pidana, yang dapat dilakukan dengan jalan :

- 1) Perbaikan atas kinerja lembaga peradilan pidana dalam penanggulangan kejahatan struktural, seperti melalui pengadaan ketentuan peraturan perundang-undangan hukum acara pidana yang khusus dipergunakan sebagai landasan mekanisme peradilan pidana yang diterapkan. Jadi tidak berdasarkan UU.No. 8 Tahun 1981 (KUHP), yang untuk kejahatan struktural memiliki kelemahan-kelemahan yang menyebabkan tidak efektifnya peradilan pidana yang diterapkan untuk menanggulangi kejahatan struktural tersebut.

<sup>296</sup> Bandingkan dengan SF. Marbun yang mengemukakan :

Meskipun kebebasan atau kemerdekaan yang dimaksud dalam berbagai peraturan tersebut menunjukkan satu pengertian yang abstrak, namun harus diperhatikan bahwa yang bebas dan merdeka itu adalah kekuasaan kehakiman. Artinya kebebasan atau kemerdekaan itu mencakup pada tiap-tiap lembaga yang menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman, tanpa memandang struktur dan pertingkatan badan-badan tersebut.

SF. Marbun, **Negara Hukum Dan Kekuasaan Kehakiman**, Dalam Jurnal Hukum, **Revitalisasi Lembaga Peradilan**, No. 9, Vol. 4, Fak. Hukum-UII, Yogyakarta, 1997, hal., 16

2) Sinkronisasi dan harmonisasi hubungan ataupun interaksi kelembagaan dari lembaga-lembaga yang menjadi komponen peradilan pidana, agar berjalan pada satu kesatuan sistem yang utuh terpadu. Kebijakan ini perlu dilakukan, agar tiap-tiap lembaga yang terdapat dalam sistem peradilan pidana tidak berasumsi bahwa hubungan diantara mereka merupakan “pengawasan kelembagaan” yang pada akhirnya menempatkan lembaga yang satu merasalebih tinggi kedudukannya dari lembaga yang lain. Tetapi, adalah hubungan yang bersifat “pengawasan penegakan hukum”, yang menempatkan masing-masing lembaga pada posisi yang sama pentingnya di dalam peradilan pidana. Terhadap hal ini perlu dipikirkan langkah penyederhanaan lembaga-lembaga yang diberikan kewenangan untuk melakukan penyelidikan atau penyidikan. Hal ini disandarkan kepada kenyataan yang menunjukkan bahwa adanya beberapa lembaga yang diberikan kewenangan untuk melakukan penyidikan, kerap kali menimbulkan “konflik” dalam pelaksanaan kewenangan tersebut. Kondisi ini di samping menunjukkan “kesemrautan” dalam penyidikan, juga melahirkan kesan “*over organization*”.<sup>1</sup>

3) Penegasan kembali terhadap prosedur yang dilalui dalam mekanisme peradilan pidana, khususnya dalam penanggulangan kejahatan struktural, eksistensi proses penyelidikan dan penyidikan (yang sebenarnya

---

<sup>1</sup> Teguran Mahkamah Agung (SEMA Nomor : 02 Tahun 1999, tentang Penegasan Kewenangan Penyidikan Tindak Pidana Perairan), yang ditujukan kepada Pengadilan Negeri Semarang karena memproses perkara KM. Gapura atas dasar BAP dari kepolisian.

merupakan tahapan prosedural), dalam pelaksanaannya, batas atantara kedua hal tersebut tidak jelas (“bersifat sumir”).

- 4) Perlu diadakannya jaminan perlindungan terhadap prosedur yang telah ditetapkan, dan terhadap aparat (lembaga) peradilan pidana di dalam menjalankan fungsi, tugas, dan kewenangannya.

#### c. Bidang Aparat

Tidak kalah pentingnya dengan kedua bidang di atas, adalah faktor “manusia”. Perlunya dilakukan pembenahan terhadap aparat peradilan pidana, dikarenakan mekanisme peradilan pidana baru dapat berjalan dan berfungsi dikarenakan aktivitas manusia.

Persoalan-persoalan yang muncul sehubungan “belum maksimalnya” peradilan pidana di dalam menanggulangi kejahatan struktural, adalah berada dalam ruang lingkup kualitas pemahaman masing-masing aparat peradilan pidana yang “relatif rendah”, tekanan politik yang diberikan oleh kekuasaan, maka pembenahan yang hendaknya dilakukan, adalah yang berorientasi kepada perbaikan ruang lingkup tersebut.

Sehubungan dengan hal di atas, maka kebijakan yang efektif untuk ditempuh, adalah :

- 1) Perlu diadakan penyaringan yang bersifat selektif dan objektif di dalam menerima calon-calon aparat penerap hukum. Selektivitas ini tidak hanya dilihat dari satu sisi, seperti hanya dari tingkat dan klasifikasi pendidikan, melainkan juga disandarkan kepada keseimbangan antara pendidikan dan mental (moralitas) dari calon aparat.



- 2) Perlu dilakukan kegiatan-kegiatan yang bersifat pengembangan tingkat pemahaman aparat, baik melalui program kelanjutan studi (tugas belajar), maupun melalui aktivitas lain yang bersifat menambah dan mengembangkan pendidikan.
- 3) Pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang berorientasi kepada pembinaan dan pengembangan mental (moral) aparat, seperti melalui kegiatan-kegiatan kerohanian dan kemanusiaan.
- 4) Diadakannya ketentuan yang "memaksa" aparat, agar tetap berpedoman pada prinsip keadilan dan kebenaran di dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan tanggung jawabnya.

Di samping kebijakan terhadap bidang-bidang tersebut, terdapat kebijakan lain yang dapat dilakukan di dalam "mereformasi" kinerja lembaga peradilan pidana di dalam penanggulangan kejahatan struktural, seperti :

**Pertama**, perbaikan terhadap sistem pendidikan hukum, yang merupakan proses formal tahap awal untuk memberikan dan menggambarkan format hukum, yang sesuai dengan nilai-nilai kehidupan bangsa Indonesia, jadi tidak hanya sekedar mengenalkan hukum sebagai *law in books*, tetapi juga mengenalkan hukum sebagai *law in conditions/law in context* atau *law in action*.

**Ketiga**, kebijakan yang ditujukan untuk memaksimalkan potensi yang berada di luar struktur lembaga peradilan pidana, untuk dapat berperan dalam proses peradilan pidana dalam penanggulangan kejahatan struktural.

**Keempat**, penilaian atas orientasi peran penasihat hukum yang dewasa ini cenderung pada posisi “membela”, bukan pada posisi penemuan “kebenaran” dan “keadilan” bersama-sama dengan komponen peradilan pidana yang lain. Sehingga tidak wajar bila penasihat hukum dengan jaksa, polisi, bahkan hakim tergambar saling berhadapan dalam memproses perkara, karena keberadaan masing-masing dilatarbelakangi oleh “kepentingan” yang berbeda.

## BAB IV

### P E N U T U P

Sebagai penutup dari tulisan ini, berikut dikemukakan :

#### A. Kesimpulan

1. Memperhatikan karakteristik kebijakan penegakan hukum pidana Indonesia di dalam menanggulangi kejahatan struktural, dari tahapan kebijakan formulasi (pra-adjudikasi), aplikasi (adjudikasi), dan eksekusi (purna-adjudikasi), yang dominan menunjukkan besarnya “peran” atau “intervensi” kekuasaan, dan ditunjukkan oleh :
  - a. Substansi peraturan perundang-undangan hukum pidana yang bersifat “diskriminatif”, baik dari segi perumusan kejahatan maupun kualitas sanksi yang hanya “mengikat” dan “memaksa” terhadap masyarakat, tetapi “lemah” bila diterapkan pada kekuasaan ;
  - b. Karakteristik penyelesaian kejahatan struktural, yang dominan tidak transparan, diskriminatif, dan diikuti oleh intervensi atau campur tangan kekuasaan, serta dilakukan dengan pendekatan politik (kebijakan) ;
  - c. Proses peradilan pidana yang berjalan, berada dalam dominasi organ-organ kekuasaan, dengan mengenyampingkan keterlibatan komponen-komponen yang berada di luar struktur kekuasaan;
  - d. Kinerja aparat peradilan pidana yang terkesan lamban, karena bersifat menunggu instruksi/petunjuk/perintah dari pemegang kekuasaan ;
  - e. Mental dan moralitas “korup” dari sebagian aparat ;
  - f. Lemahnya sumber daya manusia (aparat) lembaga peradilan ;

- g. Prosedure yang tidak sesuai dengan proses (walaupun yang dikejar adalah prosedural), dan:
- h. Prosentase penyelesaian kejahatan struktural yang terjadi tidak sebanding dengan kejahatan struktural yang ada. (*dark number*)

Menempatkan model administrasi penegakan hukum pidana Indonesia dalam penanggulangan kejahatan struktural pada “model despotik” ataupun “totaliter”.

2. Bahwa munculnya fenomena hukum dan penegakan hukum pidana Indonesia tersebut, dikarenakan :

- a. Prosedur dan proses yang diterapkan di dalam perumusan peraturan perundang-undangan hukum pidana : (kesimpulan 1.a)

- 1) Lebih dominan dibahas di dalam ruang lingkup kekuasaan (politik), dengan pembahas yang didominasi oleh lembaga-lembaga yang notabenenya merupakan organ dari kekuasaan ;
- 2) Walaupun tergambar adanya keterlibatan komponen-komponen ataupun unsur-unsur di luar struktur kekuasaan, di samping keterlibatan tersebut hanya bersifat “insidenti” dan “sumir”, telah akademis dan telah sosiologis yang dihasilkan oleh komponen-komponen di luar kekuasaan tersebut, juga tidak mempunyai kekuatan mengikat atau memaksa. Sehingga kerap kali hasil dari telaah-telaah tersebut “mental” atau “mentah” kembali pada saat berhadapan dengan kepentingan kekuasaan ;
- 3) Di samping bersifat “inkramental”, dalam arti dominan didasarkan kepada kelemahan peraturan perundang-undangan hukum pidana yang telah ada sebelumnya (perubahan/perbaikan), tidak didasarkan kepada situasi dan kondisi, kebutuhan nyata (riil) masyarakat dan bangsa,

Indonesia pada masa kini dan masa yang akan datang, juga cenderung bersifat “departemental”, yaitu didasarkan kepada kebutuhan lembaga pemerintah.

4) Pembahasan yang dilakukan masih belum bersifat “multidisipliner” dan “multi-departemen”, sehingga mengakibatkan lahirnya peraturan perundang-undangan (hukum pidana) yang tumpang tindih, dan membuka peluang bagi terjadinya konflik diantara departemen (lembaga) pemerintahan. Seperti dalam hal “kompetensi” atau kewenangan melakukan penyidikan .

b. “Intervensi” atau “campur tangan” kekuasaan pemerintahan yang terlalu “jauh” atau “dalam” terhadap proses peradilan pidana (*criminal justice processes*), yang keberadaannya mendapat legitimasi atau justifikasi dari peraturan perundang-undangan tertentu. Fenomena dari poin ini ditunjukkan oleh : (kesimpulan 1.b-1.f)

1) Bila pelakunya adalah aparat-aparat dari lembaga kekuasaan pada “tingkat tertentu”, terdapat ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan kewenangan kepada pemegang kekuasaan (Presiden) untuk menentukan bekerja tidaknya peradilan pidana terhadap pelaku tersebut ;

2) Dalam “hal tertentu”, terdapat pula ketentuan perundang-undangan (hukum pidana) yang memberikan kewenangan kepada Jaksa Agung, demi untuk kepentingan “hukum” ataupun “umum” kemudian “mendeponir” (menghentikan) pemeriksaan atas suatu kejahatan tertentu

(asas oportunitas), dimana dalam prakteknya penilaian terhadap pemberlakuan asas tersebut, cenderung bersifat sepihak ;

3) Keberadaan sub-sistem dari sistem peradilan pidana (*criminal justice system*) yang “dilematis” atau “ibarat buah simalakama”, sehingga mengaburkan sifat kemandirian, kemerdekaan (kebebasan), dan netralitas lembaga peradilan pidana (*the institutions of criminal justice*), dan ;

4) Tekanan pemegang kekuasaan terhadap aparat peradilan pidana, yang sifatnya mengancam kedudukan dari aparat tersebut.

c. Di luar pelaku kejahatan struktural yang berasal dari anggota (aparat) ABRI (TNI-Polri), belum adanya pengaturan yuridis yang khusus tentang pedoman bagi mekanisme peradilan pidana di dalam mengadili kejahatan-kejahatan struktural yang dilakukan oleh kekuasaan (sebagai sistem organisasi) dan pemegang kekuasaan (sebagai individu). Terhadapnya masih dipergunakan UU.No. 8 Tahun 1981. (kesimpulan 1.g)

3. Bertolak dari pemikiran, bahwa model despotik ataupun totaliter dari administrasi penegakan hukum pidana Indonesia dalam penanggulangan kejahatan struktural, adalah bersifat “kontekstual” ataupun “kausatif”, yang berarti bahwa model tersebut diciptakan oleh kondisi-kondisi tertentu, maka langkah kebijakan yang dirasa “baik” ataupun “efektif” untuk ditempuh di dalam merumuskan model administrasi yang sesuai dengan hakikat Indonesia sebagai negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum, adalah langkah kebijakan yang ditujukan untuk membenahi kondisi-kondisi yang menjadi penyebab munculnya model tersebut, yaitu :

a. Terhadap proses perumusan peraturan perundang-undangan (hukum pidana), perlu dilakukan : (kesimpulan 2)

1) Pengaturan yang jelas dan tegas terhadap :

a) batas-batas kewenangan dari lembaga-lembaga pemerintah (negara) yang terlibat di dalam perumusan peraturan perundang-undangan ;

b) landasan yuridis yang jelas dan tegas bagi komponen-komponen di luar struktur kekuasaan, yang dilibatkan dalam proses perumusan peraturan perundang-undangan ;

c) diadakan atau ditetapkan prinsip-prinsip dasar yang dapat dijadikan rujukan dalam melakukan pilihan-pilihan selektif terhadap segala bentuk isu tuntutan yang berkembang di tengah tengah kehidupan nasional maupun internasional, dan ;

d) kesesuaian antara format atau bentuk peraturan perundang-undangan yang akan ditetapkan dengan kualitas persoalan yang diatur.

2) Dengan tidak hanya berpedoman kepada kondisi historis (sejarah masa lalu), tetapi juga harus berorientasi kepada keberadaan Indonesia pada masa kini dan masa mendatang, terlebih-lebih dalam kehidupan masyarakat yang serba global (globalisasi) ;

3) Melalui kajian “multi-disipliner”, tidak hanya dikaji dari satu aspek berdasarkan satu disiplin ilmu tertentu, tetapi dianalisis dari beberapa aspek, serta bersifat “multi-departemen”, tidak hanya melibatkan satu departemen tertentu, tetapi dengan melibatkan beberapa departemen yang dimungkinkan mempunyai keterkaitan dengan persoalan yang akan diatur dari perundang-undangan yang akan ditetapkan tersebut, dan ;

- 4) Dengan memperhatikan nilai-nilai kehidupan nasional dan nilai-nilai kehidupan yang berkembang dalam kehidupan internasional, serta mendasarkan perumusannya pada kesesuaian diantara nilai-nilai tersebut.
- b. Dalam hal proses penerapan hukum pidana, diperlukan langkah-langkah kebijakan, sebagai berikut :
  - 1) Berkaitan dengan substansi peraturan perundang-undangan hukum pidana yang mengatur kejahatan struktural :
    - a) dilakukan telaah ulang, (penyempurnaan) terhadap "hakikat melawan <sup>Undang-undang</sup> hukum" dan "penyalahgunaan kewenangan", yang saat ini masih mendominasi perumusan kejahatan-kejahatan yang melibatkan kekuasaan, serta pra-syarat utama di dalam meminta pertanggungjawaban pidana (*criminal responsibility*) si pelaku ;
    - b) dilakukan penyesuaian untuk keseimbangan, antara kualitas sanksi pidana yang ditujukan terhadap masyarakat di luar struktur kekuasaan, yang melakukan kejahatan terhadap kekuasaan, dengan yang ditujukan terhadap individu pemegang kekuasaan, serta dengan yang ditujukan terhadap kekuasaan (sebagai sistem organisasi), dan ;
    - c) dilakukan perumusan hukum pidana yang mengatur tentang pertanggungjawaban pidana, terhadap kejahatan-kejahatan yang dilakukan oleh sistem kekuasaan, yang terjadi akibat implementasi kebijakan yang ditetapkan kekuasaan.
  - 2) Sehubungan dengan penerapan peraturan perundang-undangan hukum pidana terhadap kejahatan struktural :



- a) dilakukan perbaikan dan penyempurnaan perundang-undangan (hukum pidana) yang bersifat menghambat kelancaran proses peradilan pidana, seperti :
- (1) peraturan perundang-undangan yang “tumpang tindih” ;
  - (2) peraturan perundang-undangan yang membenarkan intervensi pemegang kekuasaan, dan ;
  - (3) peraturan perundang-undangan yang menempatkan lembaga peradilan pidana, di dalam prosesnya berada di bawah “pengaruh” kekuasaan.
- b) pengadaan ketentuan di dalam satu produk perundang-undangan (hukum pidana) tertentu, yang berisikan ancaman (pidana maupun administratif) terhadap komponen-komponen kekuasaan pemerintah, yang melakukan “intervensi” ataupun “campur tangan” terhadap proses peradilan ;
- c) pengadaan peraturan perundang-undangan di luar UU.No. 8 Tahun 1981, dan UU.No. 31 Tahun 1997, yang secara khusus mengatur proses peradilan pidana di dalam menyelesaikan kejahatan-kejahatan yang melibatkan struktur kekuasaan, dan ;
- d) diadakan perlindungan hukum terhadap aparat peradilan pidana dari segala bentuk tekanan yang datangnya dari kekuasaan, yang dapat mempengaruhi aparat peradilan di dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya.

## B. Rekomendasi

Bertolak dari realitas hukum dan penegakan hukum pidana Indonesia dalam penanggulangan kejahatan struktural, baik yang bersifat “politik” maupun “ekonomi”, baik yang terjadi pada masa kekuasaan regim Orde Baru maupun dua regim yang ada pada era reformasi, yang masih cenderung mengedepankan pendekatan kekuasaan (kebijakan penguasa) sebagai pendekatan utama di dalam menanggulangi kejahatan struktural, sehingga model administrasi penegakan hukum pidana yang tercipta adalah “model despotik”, dimana administrasi penegakan hukum pidana yang ada bersifat tertutup (*the closed administration system of the criminal law enforcement*), dimana penentuan, penilaian, penetapan, dan penerapan hukum pidana dominan disandarkan kepada kebijakan penguasa, maka dirasa perlu menyampaikan pokok-pokok pemikiran dalam menciptakan model administrasi penegakan hukum pidana yang sesuai dengan hakikat Indonesia sebagai negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum, yang berangkat dari nilai-nilai dasar (*care values*) yang terdapat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Dengan berpegang kepada pemikiran, bahwa lahirnya model administrasi penegakan hukum pidana Indonesia, yang cenderung bersifat “despotik” ataupun “totaliter” tersebut, bukanlah realisasi dari komitmen konstitusi bangsa, melainkan merupakan komitmen politis dari penguasa, yang menempatkan hukum dan penegakan hukum pidana sebagai sarana perlindungan kekuasaan, sehingga dikemukakan bahwa model administrasi penegakan hukum pidana tersebut bersifat “kontekstual”, maka berikut dikemukakan rekomendasi.

Pokok-pokok pikiran (rekomen-dasi) yang dimaksudkan tersebut, adalah :

#### 1. Rekomendasi Umum

Persoalan hukum dan penegakan hukum pidana, bukan merupakan “tanggung jawab sepihak dari salah satu komponen tertentu dalam kehidupan bernegara, melainkan merupakan tanggung jawab kolektif (bersama) masyarakat dan pemerintah. Oleh karenanya, dalam merubah model administrasi penegakan hukum pidana Indonesia, khususnya dalam penanggulangan kejahatan struktural, yang saat ini menunjukkan model despotik ataupun totaliter, atau dalam rangka mewujudkan model administrasi penegakan hukum pidana yang sesuai dengan hakikat bangsa Indonesia sebagai negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum, maka harus ada kemauan politik yang bersifat kolektif untuk mereformasi hukum dan penegakan hukum pidana beserta komponen-komponen yang ada di dalamnya.

#### 2. Rekomendasi Khusus

Penjabaran terhadap rekomendasi tersebut di atas, hendaknya direalisasikan dalam sikap dan tindakan nyata dari warga masyarakat yang berorientasi kepada tegaknya supremasi hukum, dan kebijakan-kebijakan nyata dari pemerintah yang didasarkan kepada prinsip ataupun nilai-nilai dasar (*core values*) bagi tegaknya supremasi hukum, yang meliputi :

##### a. Bidang Kelembagaan

- 1) Perlu dilakukan restrukturisasi (perbaikan/pembenahan), baik terhadap infra-struktur maupun supra-struktur dari lembaga-lembaga yang diserahi amanah atau kewenangan, baik di bidang formulasi (pra-adjudikasi),

maupun bidang penerapan hukum pidana (adjudikasi/aplikasi), dan purna adjudikasi (eksekusi). Dalam restrukturisasi organisasi ini, perlu dipikirkan langkah-langkah penyederhanaan, agar keberadaannya tidak menimbulkan kesan "*over organized*", yaitu adanya lebih satu lembaga yang mempunyai tugas dan tanggung jawab yang sama.

- 2) Pembenahan atas kinerja lembaga penegakan hukum pidana, dengan jalan koordinasi dan harmonisasi antar lembaga, agar tidak terkesan berjalan sendiri-sendiri, berebut kewenangan (dalam penyidikan), dan terpisah di dalam penegakan hukum pidana.

b. Bidang Perundang-Undangan

- 1) Perlu dilakukan inventarisasi dan peninjauan kembali terhadap asas dan substansi peraturan perundang-undangan (hukum pidana), baik yang formal maupun materiil, khususnya yang berkaitan erat dengan penegakan hukum pidana, sebagai upaya kebijakan harmonisasi dan sinkronisasi substansi peraturan perundang-undangan, dengan menyesuaikannya kepada situasi dan kondisi Indonesia saat ini dan masa yang akan datang, serta perkembangan kehidupan hukum dan penegakan hukum pidana dalam lingkungan Internasional.
- 2) Bahwa dalam upaya perwujudan keadilan, maka perlu dipikirkan langkah kebijakan (di bidang perundang-undangan), yang membedakan mekanisme penerapan hukum pidana terhadap kejahatan-kejahatan yang dilakukan dengan mempergunakan kekuasaan, dan kejahatan yang timbul sebagai bias dari implementasi kebijakan pemerintah (penguasa).

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Arief, Barda Nawawi (1), (1996), **Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana**, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- (2), (1998), **Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan Dan Pengembangan Hukum Pidana**, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- (3), (1990), **Perbandingan Hukum Pidana**, Rajawali-Pers, Jakarta.
- (4), (1994), **Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia)**, Pidato Pengukuhan, Diucapkan Pada Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 25 Juni
- Astuti, Made Sādhi, (1997), **Pemidanaan Terhadap Anak Sebagai Pelaku Tindak Pidana**, IKIP, Malang.
- Atmasasmita, Romli (1), (1996), **Sistem Peradilan Pidana ; Perspektif Eksistensialisme Dan Abolisionisme**, Bina Cipta, Bandung.
- (2), (1992), **Teori Dan Kapita Selekta Kriminologi**, Eresco, Bandung.
- Bemmellen, J.M. Van, (1987), **Hukum Pidana I**, (terjemahan), Hasnan, Bina Cipta, Bandung.
- Berman, Harold J., (1971), *Talks on American Law*, Random House Inc., (terjemahan), Gregory Churchill JD, (1996), **Ceramah Ceramah Tentang Hukum Amerika Serikat**, PT. Tatanusa, Jakarta.
- Blau, Peter & Marshall W Meyer, (1987), *Bureaucrcy In Modern Society*, (terjemahan), Gary R, Jusuf, **Birokrasi Dalam Masyarakat Modern**, UII-Press, Yogyakarta.
- Blumberg, AS., (1970), *Criminal Justice*, Quadrangle Book's, Chicago.
- Box, Steven, (1983), *Power, Crime, and Mystifications*, Tavistock Publications, London and New York.
- BPKP, (1999), **Strategi Pemberantasan Korupsi**, Maret, Jakarta.
- Cole, George F., (1972), *Politics and the Administration of Justice*, Sage Publications, Beverly Hills, London.
- Craib, Ian, (1986), **Teori Teori Ilmu Sosial Modern Dari Parsons Sampai Habermas**, (terjemahan), Rajawali, Jakarta.

- Denzin, Norman K, & Yvonna S Lincoln, (1992), *Hanbook of Qualitative Research*, Sage Publications, International Educational and Professional Publisher, Thousand Oaks, London-New Delhi.
- Dirdjosisworo, Soedjono, (1994), **Kejahatan Bisnis ; Orientasi Dan Konsepsi**, Mandar Maju, Bandung.
- Echols, John M & Hassan Shadily, (1984), **Kamus Inggris-Indonesia**, Gramedia, Jakarta.
- Faisal, Sanafiah, (1990), **Penelitian Kualitatif ; Dasar-Dasar Dan Aplikasi**, YA3, Malang
- Frederickson, H. George, (1980), *New Public Administration*, The University of Alabama-Press, Alabama, USA, (terjemahan), Al-Ghozei Usman, (1994), **Administarsi Negara Baru**, LP3ES, Jakarta.
- Gaffar, Affan, (1989), **Dua Tradisi Keilmuan**, Fisipol-UGM, Yogyakarta.
- Giddens, (1983), *Central Problem in Social Theory*, MC. Milan Education Ltd..London.
- Gunawan, Ilham, (1990), **Postur Korupsi Di Indonesia ; Tinjauan Yuridis, Sosiologis, Budaya, dan Politik**, Angkasa, Bandung.
- Hamzah, Andi, (1985), **Kamus Hukum**, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Handyaningrat, Soewarno, (1996), **Pengantar Studi Ilmu Administrasi Dan Manajemen**, Gunung Agung, Jakarta.
- Handoko, T. Hani, (1997), **Manajemen**, BPFE, Yogyakarta.
- Hartono, C.G.F. Sunaryati, (1991), **Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional**, Alumni, Bandung.
- Haryadi, Slamet, (1999), **Kinerja Organisasi Peradilan Pidana Dalam Kaitan Pemeriksaan Pra-Peradilan**, Tesis Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fak. Hukum-UNDIP, Semarang.
- Hoefnagels, G. Peter, (1969), *The Other Side of Criminology ; An Inversion of the Concept of Crime*, Kluwer - Deventer, Holland.
- Kejaksaan Agung R.I., (1999), **Memori Serah Terima Jabatan Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus**, 22 Mei, Jakarta.
- Kunarto & Anton Tabah, (1995), **Polisi, Harapan Dan Kenyataan**, Cipta Manunggal, Jakarta.
- Kunarto, (1996), **Ikhtisar Implementasi Hak Asasi Manusia Dalam Penegakan Hukum**, Cipta Manunggal, Jakarta

- (4), (1985), **Beberapa Pemikiran Tentang Ancangan Antar Disiplin Dalam Pembinaan Hukum Nasional**, Sinar Baru, Bandung.
- (5), (1993), **Masalah Masalah Penegakan Hukum ; Suatu Tinjauan Sosiologis**, Sinar Baru, Bandung.
- Rasjidi, Lili, et.all, (1993), **Hukum Sebagai Suatu Sistem**, Remaja Rosda Karya, Bandung.
- Reksodiputro, Mardjono, (1997), **Bunga Rampai Permasalahan Dalam Sistem Peradilan Pidana ; Kumpulan Karangan Buku Kelima**, Pusat Pelayanan Keadilan Dan Pengabdian Hukum, Lembaga Kriminologi Universitas Indonesia (UI), Jakarta.
- Ritzer, George, (1992), *Sociology ; A Multiple Paradigm Science*, (terjemahan) Alimandan, **Sosiologi ; Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda**, Rajawali-Press, Jakarta.
- Ross, Alf., (1958), *On Law and Justice*, Stevens and Sons Limited, London.
- Schaffineister, D., et.all, (1995), **Hukum Pidana**, (terjemahan), J.E. Sahetapy, Liberty, Yogyakarta
- Soekanto, Soerjono (1), (1993), **Faktor Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum**, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- (2), (1986), **Pengantar Penelitian Hukum**, Universitas Indonesia-Press, Jakarta.
- & Sri Mamudji (3), (1990), **Penelitian Hukum Normatif**, Rajawali, Jakarta.
- (4), (1983), **Pokok Pokok Sosiologi Hukum**, Rajawali-Pers, Jakarta.
- Soemitro, Ronny Hanitijo (1), (1989), **Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah Masalah Hukum**, CV. Agung, Semarang.
- (2), (1984), **Masalah Masalah Sosiologi Hukum**, Sinar Baru, Bandung.
- (3), (1985), **Metodologi Penelitian Hukum**, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Stampford, Charles, (1989), *The Disorder of Law ; A Critique of Legal Theory*, Basil Blackwell Ltd, Oxford.
- Sudarto (1), (1986), **Kapita Selektta Hukum Pidana**, Alumni, Bandung.
- (2), (1990), **Hukum Pidana I**, Yayasan Sudarto, Fak. Hukum Universitas Diponegoro, Semarang
- (3), (1986), **Hukum Dan Hukum Pidana**, Alumni, Bandung.
- Sunggono, Bambang, (1997), **Metodologi Penelitian Hukum**, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

- Laoly, Y.H., (1999), **Pemberantasan KKN Mewujudkan Negara Bersih dan Berwibawa**, Yayasan Dosroha-Pers, Medan.
- Manullang, M, (1994), **Management Personalia**, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Moeljatno, (1987), **Azas Azas Hukum Pidana**, Bina Aksara, Jakarta.
- Moleong, Lexy J., (1986), **Metodologi Penelitian Kualitatif**, Remaja Rosda Karya, Bandung.
- Muladi (1), (1995), **Kapita Selekta Hukum Pidana**, Fak. Hukum-UNDIP, Semarang.
- (2), (1990), **Proyeksi Hukum Pidana Materiil Indonesia Dimasa Datang**, Pidato Pengukuhan, Diucapkan Pada Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar Dalam Mata Pelajaran Hukum Pidana Pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 24 Februari.
- Muqoddas, M. Busyro, et.all., (1992), **Politik Pembangunan Hukum Nasional**, UII-Press, Yogyakarta.
- Nababan, Panda & RM. Surtiyo, (1998), **Acuan Untuk Penegak Hukum Mewujudkan Keadilan**, Yayasan Keadilan, Jakarta.
- Nashir, Haedar, (1997), **Arogansi Kekuasaan Dalam Budaya Politik**, Yayasan Lentera Budaya, Magelang.
- Packer, Herbert L., (1968), *The Limits of the Criminal Sanction*, Stanford University-Press, California.
- Peters, A.A.G & Koesriani Siswosoebroto (1), (1988), **Hukum Dan Perkembangan Sosial ; Buku Teks Sosiologi Hukum (Buku I)**, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- (2), (1990), **Hukum Dan Perkembangan Sosial ; Buku Teks Sosiologi Hukum (Buku II)**, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- (3), (1990), **Hukum Dan Perkembangan Sosial ; Buku Teks Sosiologi Hukum (Buku III)**, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Podgorecki, Adam, et.all., (1981), *Sociological Approach To Law*, (terjemahan), Rnc. Widyaningsih, et.all., (1987), **Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum**, Bina Aksara, Jakarta.
- Rahardjo, Satjipto (1), (1980), **Hukum Dan Masyarakat**, Angkasa, Bandung.
- (2), (1991), **Ilmu Hukum**, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- (3), (1983), **Permasalahan Hukum Di Indonesia**, Alumni, Bandung.



- Sunindhio, Y.W. & Ninik Widyanti, (1992), **Administrasi Negara Dan Peradilan Administrasi**, Rineka Cipta, Jakarta.
- Susanto, I.S., (3), (1995), **Kriminologi**, Fak. Hukum-UNDIP, Semarang.
- (4), (1995), **Kejahatan Korporasi**, Fak. Hukum-UNDIP, Semarang
- Suseno, Franz Magnis, (1998), **Kuasa Dan Moral**, Gramedia, Jakarta.
- Syarif, Amiroeddin, (1987), **Perundang-Undangan ; Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya**, Bina Aksara, Jakarta.
- Tanpa Nama, (1981), **Beberapa Guru Besar Berbicara Hukum Dan Pendidikan Hukum**, Kumpulan Pidato-Pidato Pengukuhan, Alurnni, Bandung.
- Thoha, Miftah, (1991), **Perspektif Prilaku Birokrasi ; Dimensi Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara**, Rajawali-Press, Jakarta.
- Van Dijk, Jan, (1988), *Criminal Law in Action ; An Overview of Current Issues in Western Societ*, Kluwer Law and Taxation Publisher Deventer, Netherlands.
- Walker, Brett L & C.R. Williams, (1993), *Criminal Law ; Text and Cases, 7 Th Edition*, Butterworths.
- Wibawa, Samodra, (1994), **Kebijakan Publik ; Proses Dan Analisis**, Intermedia, Jakarta.
- Winardi, (1980), **Pengantar Teori Sistem dan Analisa Sistem**, PT. Karya Nusantara, Jakarta.
- Wojosoemitrao, S. & Tito Wasito W, (1980), **Kamus Lengkap Inggris-Indonesia**, Hasta, Bandung.
- Yunus, Mahmud, (1988), **Tafsir Qur'an Karim**, Hidakarya Agung, Jakarta.

#### **B. Makalah /Artikel**

- Anwari, (1997), **Permasalahan Dalam Praktek Pelaksanaan Kewenangan Penyidikan Perkara Pidana**, Makalah Disampaikan Dalam Seminar Nasional Sistem Peradilan Pidana Indonesia, Fak. Hukum UNDIP, 20 Desember, Semarang.
- Arief, Barda Nawawi (5), (1998), **Perkembangan Kebijakan Hukum Pidana Indonesia**, Makalah Disampaikan Dalam Penataran Hukum Pidana Dan Kriminologi, Hotel Grasia, 23-30 Nopember, Semarang.
- Arifin, Syamsul, (2000), **Pencegakan Hukum Lingkungan Menuju Pembangunan Berwawasan Lingkungan**, Disampaikan Dalam Pidato Pengukuhan

- Penerimaan Jabatan Guru Besar Ilmu Hukum Internasional Pada Fak. Hukum, Universitas Sumatera Utara (USU), 5 Februari, Medan.
- Baharis, M Saleh, (1987), **Metode Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan Suatu Pendekatan Multidisipliner**, Makalah Disampaikan Dalam Rangka Diskusi Panel Tentang Masalah Dalam Perundang-Undangan Dan Pemecahannya, Fak. Hukum Universitas Pancasila, 25 Juni, Jakarta.
- Hanafi, (1999), **Reformasi Sistem Pertanggung Jawaban Pidana**, Dalam Jurnal Hukum, Reformasi Hukum Pidana, No. II, Vol. 6, Fak. Hukum-UII, Yogyakarta.
- Harkrisnowo, Harkristuti, (1998), **Kekerasan Terhadap Perempuan ; Tinjauan Dari Segi Kriminologi Dan Hukum**, Makalah Disampaikan Pada Penataran Nasional Hukum Pidana Dan Kriminologi, Fak. Hukum-UNDIP, Hotel Grasia, 23-30 Nopember, Semarang.
- Heuvel, Graf van den, (1994), *Structural Crimes, Paper For the VII National Conference on Criminal Law and Criminology, Universitas Diponegoro, December 2-3, Semarang-Indonesia.*
- Kusumah, Mulyana W., (1994), **Kejahatan Struktural (Structural Crime)**, Pokok-Pokok Pikiran Disampaikan Pada Seminar Kriminologi VII, Fak. Hukum-UNDIP, 1-2 Desember, Semarang.
- Luthan, Salman & Agus Triyanta, (1997), **Pengembangan Sumber Daya Manusia Aparat Keadilan**, Tulisan Dalam Jurnal Hukum, Rvitalisasi Lembaga Peradilan, Vol. 4, No. 9, Fak. Hukum-UII, Yogyakarta.
- Manan, Bagir, (1993), **Sistem Perundang-Undangan Indonesia**, Makalah Disampaikan Pada Program pendidikan Kader Hukum Di Lingkungan Pertamina, Diselenggarakan Oleh Fak. Hukum UNPAD, Desember, Bandung.
- Marbun, SF., (1997), **Negara Hukum, Demokrasi, dan Peraturan Kebijaksanaan**, Dalam Jurnal Ilmu dan Kebudayaan UNISIA, Nomor. 34/XIX/11/1997, UII, Yogyakarta.
- M., Sri Soemantri, (1996), **Fungsi Konstitusi Dalam Pembatasan Kekuasaan**, Dalam Jurnal Hukum Dan Kekuasaan, Nomor. 6 Vol. 3, Fak. Hukum-UII, Yogyakarta.
- Nurdayasakti, Setiawan, (1998), **Perbenturan Kewenangan Antara Kejaksaan Dan Polri Dalam Menyidik Perkara Korupsi**, Dalam Majalah Hukum Universitas Brawijaya, No. 4 Tahun 1, April, Malang.

- Putra Jaya, Nyoman Serikat (1), (1998), **Penegakan Hukum Dalam Era Reformasi Hukum**, Dalam Majalah Masalah Masalah Hukum, Fak. Hukum-UNDIP, Edisi Ke-2, Juli-September, Semarang.
- (2), (1998), **Treatment of Offenders Dalam Konteks Hak Asasi Manusia : Implikasi Dalam Pembinaan Napi Dewasa Dan Napi Anak**, Disampaikan Dalam Penataran Hukum Pidana Dan Kriminologi, Hotel Grasia, Semarang, 23-30 Nopember.
- Rahardjo, Satjipto (4), (1998), **Budaya Hukum Dalam Reformasi Hukum ; Saat Masyarakat Mendefinisikan Hukum**, Makalah Disampaikan Pada Penataran Nasional Hukum Pidana Dan Kriminologi, Hotel Grasia, 23-30 Nopember, Semarang.
- (6), (1998), **Paradigma Ilmu Hukum Indonesia Dalam Perspektif Sejarah**, Makalah Disampaikan Dalam Simposium Nasional Ilmu Hukum, Dies Natalis UNDIP Ke-41, Pusat Kajian Hukum Indonesia Bagian Tengah-Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP, 10 Februari, Semarang.
- (7), (1998), **Mencari Model Ideal Penyusunan Undang-Undang Yang Demokratis ; Kajian Sosiologis**, Makalah Disampaikan Dalam Seminar Sosiologi Hukum dan Kongres I Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia (ASHI), 15-16 April, Semarang.
- (8), (1998), **Membangun Polisi Indonesia Baru**, Makalah Disampaikan Dalam Seminar Nasional Polisi III, Tentang Polri Sipil Yang Mandiri, Berdayaguna, Dan Profesional Untuk Menjamin Integritas Bangsa, Pusat Studi Kepolisian (PSK), Fak. Hukum-UNDIP, 22-23 Oktober, Semarang.
- Sambas, Nandang, (2000), **Kajian Terhadap Terwujudnya Keterpaduan Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia**, Tulisan Dalam Jurnal Ilmu Hukum Syiar Madani, Fak. Hukum-UNISBA, Vol. II, No. 1, Maret, Bandung.
- Soepadjar, Damardjati, (1998), **Mencari Model Ideal Penyusunan Undang Undang Yang Demokratis ; Kajian Filsafat**, Makalah Disampaikan Dalam Seminar Sosiologi Hukum dan Kongres I Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia (ASHI), 15-16 April, Semarang.
- Soeparman, (1997), **Strategi Kejaksanaan Dalam Menegakkan Hak Hak Asasi Manusia**, Makalah Disampaikan Dalam Seminar Nasional Perlindungan HAM Dalam Proses Peradilan Pidana, 7 Juni, Surakarta.

- Spinellis, Dionysios, (1994), *Crimes of Politicians in Office or Top Hat Crimes, General Report for the Round Table Discussion at the XV International Congress of Penal Law, Tuesday, September 6.*
- Supriyoko, K.I., (2000), **Teori Konflik Dalam Politik Kerusuhan**, Dalam Harian Kedaulatan Rakyat, Rabu, 23 Februari, Yogyakarta.
- Suryani W., Lidya, (1998), **Korupsi Dan Kolusi Dalam Proses Peradilan Dan Alternatif Penyelesaiannya ; Perspektif Hukum Tata Negara Dan Pidana**, Dalam Jurnal Hukum Dan Keadilan, Vol. 1, No. 1, Fak. Hukum UII, Yogyakarta.
- Susanto, I.S., (1), (1992), **Pemahaman Kritis Terhadap Realitas Sosial**, Dalam Majalah Masalah Masalah Hukum, Nomor. 2, Fak.Hukum-UNDIP, Semarang.
- (2), (1998), **Birokrasi Yang Humanis**, Makalah Disampaikan Dalam Seminar Sosiologi Hukum dan Kongres I Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia (ASHI), Fak. Hukum UNDIP, 15-16 April, Hotel Grasia, Semarang
- (5), (1997), **Menciptakan Lingkungan Hidup Yang Nyaman**, Makalah Disampaikan Pada Rapat Senat Terbuka Dalam Rangka Dies Natalis UNDIP Ke-40, 15 Oktober, Semarang.
- (6), (1998), **Tinjauan Kriminologis Terhadap Kejahatan Ekonomi**, Makalah Suplemen, Disajikan Dalam Penataran Hukum Pidana Dan Kriminologi, Fak. Hukum UNDIP, Hotel Grasia, 23-30 Nopember, Semarang.
- Warassih, Esmi, (1998), **Cita Hukum Dan Proses Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan Yang Demokratis**, Makalah Disampaikan Dalam Seminar Nasional Mencari Model Ideal Penyusunan Undang-Undang Yang Demokratis Dan Kongres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia (ASHI), Fak. Hukum UNDIP, 15-16 April, Semarang.

### **C. Peraturan Perundang-undangan**

Undang Undang Dasar 1945 (Amandemen 1999)

Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)

UU. No. 13 Tahun 1970, tentang Tata Cara Tindakan Kepolisian Terhadap Anggota/Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong

UU. No. 14 Tahun 1970, tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman

UU. No. 5 Tahun 1973, tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

- UU. No. 8 Tahun 1981, tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana
- UU. No 14 Tahun 1985, tentang Mahkamah Agung (MA)
- UU. No. 2 Tahun 1986, tentang Peradilan Umum
- UU. No. 5 Tahun 1991, tentang Kejaksaan
- UU. No. 12 Tahun 1995, tentang Pemasyarakatan
- UU. No. 3 Tahun 1997, tentang Pengadilan Anak
- UU. No. 22 Tahun 1997, tentang Narkotika
- UU. No. 28 Tahun 1997, tentang Kepolisian
- UU. No. 31 Tahun 1997, tentang Peradilan Militer
- UU. No. 10 Tahun 1998, tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992  
(tentang Perbankan)
- UU. No. 4 Tahun 1999, tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD
- UU. No. 23 Tahun 1999, tentang Bank Indonesia
- UU. No. 27 Tahun 1999, tentang Perubahan Kitab Undang-undang Hukum Pidana Yang  
Berkaitan Dengan Kejahatan Terhadap Keamanan Negara.
- UU. No. 31 Tahun 1999, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- UU. No. 35 Tahun 1999, tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970.
- Perppu. No. 1 Tahun 1999, tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia
- Surat Keputusan DPR-RI, No.9/DPR-RI/I/1997-1998, tentang Tata Tertib DPR-RI.